LA MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES: REFLEXIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Documento elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) para la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Abril 2019

Investigadora principal: Beatriz Eugenia Sánchez Mojica.

Coordinación del documento: Francisco Rey Marcos.



Con la financiación de:









Está publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio de Colaboración 2018 con el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Agradecemos a las todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este informe.

Índice

1. INTRODUCCIÓN

La movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres ambientales es un tema que en los últimos años ha ido ganando espacio y relevancia en las agendas internacionales. Menciones al respecto pueden hallarse en el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres aprobado de 2015, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016, así como en los recientemente aprobados Pactos Globales para la migración y el refugio. Así mismo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aborda algunos de sus aspectos, sin incluirla dentro de sus ODS y metas de forma directa. Es, sin embargo, en la *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático* elaborada por la Iniciativa Nansen en 2015 donde este fenómeno se enfrenta con total claridad.

Las metas propuestas por estos instrumentos han sido asumidas por el Estado español, que ha expresado su aprobación y apoyo a estos acuerdos. El cumplimiento de estos compromisos supone desarrollar múltiples acciones en las áreas de la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo. Es por ello que resulta necesario para la Cooperación Española (CE) en general, ahondar en el conocimiento de este tipo de éxodos y analizar su rol frente a los retos que supone la asistencia y protección de las personas que los enfrentan.

El presente documento constituye un primer paso para dar respuesta a estas preguntas. El texto ha sido dividido en seis secciones. La primera analiza la compleja relación que existe entre los desastres ambientales, el cambio climático y la movilidad humana. La segunda presenta el panorama actual de los éxodos causados por factores ambientales a nivel global y regional. A continuación se introducen las respuestas que, desde el derecho internacional se han elaborado para hacer frente a este fenómeno que, de acuerdo a los cálculos menos optimistas de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), podría llegar a afectar a más de 300 millones de personas en 2050. En cuarto lugar se formulan los desafíos que supone enfrentar este tipo de movilidad de manera integral. A continuación se analiza el papel que hasta ahora ha desempeñado la Cooperación Española (CE) en la materia. Para finalizar se presentan una serie de recomendaciones, generales para la CE y específicas para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para que avancen en la incorporación de este asunto dentro de su campo de acción.

La elaboración de este documento se ha llevado a cabo a partir de una cuidadosa revisión de la literatura disponible sobre las afectaciones a la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales y a los efectos del cambio climático. Se han revisado también los informes de algunos proyectos y programas de cooperación al desarrollo que, de una manera u otra, se relacionan con este asunto[1]. Finalmente se han llevado a cabo entrevistas con personal de la AECID, la academia, especialistas en la materia y el sector de las ONG. Por último, se han discutido los diversos borradores en el seno del IECAH y con personal técnico de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID. Agradecemos a todas las personas que nos han hecho sugerencias sus aportaciones. Especialmente a Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del IECAH por sus comentarios. El resultado final, no obstante, es responsabilidad de los autores y del IECAH.

2. CAMBIO CLIMÁTICO, DESASTRES Y MOVILIDAD HUMANA: UNA RELACIÓN COMPLEJA

Los desastres ambientales generan movimientos de población. Esta frase puede parecer obvia. Sin embargo, no necesariamente revela una situación real, al tiempo que oculta la complejidad del vínculo entre estos dos fenómenos. La ocurrencia de una catástrofe no necesariamente implica un efecto en la movilidad de los afectados. Asimismo, de presentarse, este flujo puede ser voluntario o forzado y seguir diversos patrones. La conjugación de múltiples elementos determina tanto la existencia del éxodo como sus características. La relación entre el cambio climático y la movilidad humana es aún más compleja e indirecta.

Es necesario, por tanto, iniciar este documento clarificando ciertos conceptos básicos y la manera como se interrelacionan. Asimismo se definirá una terminología de trabajo. Esto último resulta indispensable pues, dado lo joven que es el debate sobre este asunto, no hay consenso en torno a los términos que deben emplearse al respecto.

[1] Debe aclararse que el estudio de los proyectos y programas adelantados por la Cooperación Española en este documento no tiene, en ningún caso, el carácter de exhaustivo.

2.1. El desastre y su relación con el cambio climático

El primer punto que es imprescindible aclarar es el concepto de desastre. Al respecto existe un amplio consenso en torno a la definición elaborada por la Oficina para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas; de acuerdo con la cual un desastre implica una "seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos"[2].

Este concepto implica que los desastres son situaciones complejas que se producen cuando, en un lugar y un tiempo determinados, se conjugan cuatro elementos: amenaza, vulnerabilidad, falta de capacidad y riesgo[3]. La primera es un evento físico, que puede ser de origen natural o producto de la actividad humana, que resulta potencialmente peligroso. La segunda es el conjunto de condiciones que aumentan la fragilidad de la comunidad o sociedad ante la amenaza. Puede tratarse de factores o procesos físicos, sociales, económicos o ambientales; que actúan de manera independiente o combinada. Este concepto está íntimamente vinculado a la capacidad y la resiliencia. La fragilidad de una comunidad es producto de limitaciones en su capacidad. Esto es, el conjunto de fortalezas y recursos con los que cuenta para afrontar, gestionar y reducir los efectos de los desastres; así como para reforzar la resiliencia. Por último el riesgo es la probabilidad de que la amenaza se materialice y genere consecuencias negativas. Es decir, es el resultado de la interacción entre amenazas y situaciones de vulnerabilidad y capacidad.

Es importante resaltar que esta definición apunta al hecho de que **las catástrofes rara vez son enteramente naturales.** Algunas de las principales amenazas en la actualidad tienen origen antrópico, como es el caso del cambio climático, la degradación ambiental y la inadecuada planificación y ocupación del territorio. De hecho todos estos eventos están vinculados con el

---

[2] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante Invertir hoy para un mañana más seguro.* EIRD – Naciones Unidas, 2009.

[3] NACIONES UNIDAS, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005. A/CONF.2006/6, para. 3

modelo de desarrollo imperante[4], de factura claramente humana. Las condiciones de vulnerabilidad vinculadas a la pobreza, la exclusión social, el conflicto armado y las situaciones de violencia, son también producto de la actividad humana; al igual que la limitación en las capacidades de las comunidades que impiden hacer frente a las amenazas.

DEFINICIONES BÁSICAS DEL DESASTRE:

Amenaza: Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales

Capacidad: Combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

Exposición al riesgo: Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas.

Resiliencia: Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

Riesgo de desastre: Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto,

[4] Este modelo se basa en "un crecimiento ilimitado, en la desigualdad y en el consumo excesivo". En últimas, "la exposición y la vulnerabilidad, así como las propias amenazas (a través del cambio climático y la degradación ambiental), se construyen socialmente a través de factores subyacentes del riesgo, como el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental y el cambio climático (…). El riesgo de desastres es un indicador endógeno de un desarrollo fallido o sesgado, de procesos económicos y sociales insostenibles y de sociedades adaptadas de forma deficiente, problemas construidos socialmente e impulsados por procesos subyacentes cuyo descuido se manifiesta como una catástrofe predecible y siempre trágica." ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS (2015). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra: EIRD – Naciones Unidas. p. 38.

determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

Vulnerabilidad: Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.

Fuente: ONU, 2016 Doc.A/71/644

Una vez definido el concepto de desastre es necesario establecer su relación con el cambio climático. De acuerdo a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante CMNUCC) se trata de "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables"[5]. Este fenómeno ocasiona múltiples efectos, como son la disminución de glaciares, la elevación del nivel del mar y el aumento de su temperatura, así como el incremento en la frecuencia de olas de calor, las fuertes precipitaciones, la ampliación de las zonas afectadas por la sequía y el aumento de la intensidad de los ciclones tropicales[6]. **Constituye, por tanto, una amenaza de origen antrópico que, bajo determinadas condiciones de vulnerabilidad, puede desencadenar desastres.** De hecho, hoy en día constituye una de las principales causas de este tipo de eventos. Prueba de ello es que en el periodo comprendido entre 1980 y 2011 los fenómenos climáticos han producido el 86% de los desastres en el mundo[7].

2.2. Los desastres, el cambio climático y la afectación de la movilidad humana

Entre las múltiples consecuencias que generan los desastres se encuentra la afectación de los patrones de movilidad humana. Sin embargo, no se trata de un efecto automático, ya que la relación entre estos dos conceptos es compleja y multidimensional.

---

[5] Artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

[6] IPCC, *Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 2007.

[7] WORLD WATCH INSTITUTE, *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*. London: WWI, 2012.

Es necesario partir de la base de que todo proceso que involucra un éxodo - voluntario o forzado- es, en sí mismo, complejo. En su conformación intervienen factores de expulsión del sitio de origen, así como de atracción del lugar de recepción. La falta de empleo y oportunidades económicas, las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado, así como la inestabilidad política son situaciones que se ubican entre los primeros. Entre los segundos se encuentran la estabilidad política y económica, las oportunidades laborales, así como las perspectivas de acceso a bienes y servicios públicos. Es decir, todo aquello que hace atractivo un lugar como destino. Adicionalmente intervienen otros elementos, tales como las características de las comunidades y familias, los recursos y capacidades con los que cuentan, las redes familiares y sociales, al igual que los vínculos económicos, sociales y culturales entre los territorios de origen y destino[8].

Los desastres se ubican dentro de los factores de expulsión. Sin embargo, para que la afectación a la movilidad tenga lugar es preciso que se presente una conjunción con los demás factores. De hecho, se ha señalado que, si bien son las comunidades más vulnerables las que resultan más afectadas por las catástrofes, no son necesariamente las primeras en abandonar su lugar de residencia habitual. Para hacerlo es preciso contar con una serie de recursos y fortalezas, de los que a menudo carecen[9].

Ni los desastres, ni los efectos del cambio climático, generan éxodos de forma directa. Para ello se precisa la confluencia de diversos factores de expulsión y atracción, así como la influencia de los llamados factores adicionales. Las vulnerabilidades y capacidades de las comunidades afectadas resultan también determinantes.

El vínculo entre cambio climático y movilidad humana es aún más complejo. Ya se ha señalado que una de sus consecuencias es la generación de desastres. En concreto, implica cambios ambientales que derivan en la intensificación de la frecuencia y magnitud de catástrofes ambientales. Éstas pueden ser de súbita aparición - huracanes o lluvias torrenciales-, o sobrevenidas (también llamadas de lenta aparición), como son las sequías y el aumento del

[8] KNIVETON, D. et al., Challenges and approaches to measuring the migration–environment nexus en AGHAZARM, C.y LACZKO, F. (Eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Ginebra: OIM, 2009, p. 30.
[9] McADAM, J, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 13.

nivel del mar[10]. Pero también otros efectos inciden en la generación de éxodos. Este fenómeno afecta la producción agropecuaria, así como la cantidad y calidad de los recursos hídricos. Por tanto incrementa la competitividad sobre estos recursos, lo que puede impulsar el surgimiento de conflictos violentos o intensificar los preexistentes[11]. Sea el primero o el segundo de los escenarios, los efectos de este fenómeno se configuran en factores de expulsión que, de nuevo, dependen de la interrelación con los demás para ocasionar éxodos.

ESCENARIOS DE MOVILIDAD HUMANA VINCULADOS A DESASTRES O EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO:

1. **Desastres de súbita aparición**: Como es el desplazamiento ocasionado por un terremoto o un alud de tierra
2. **Desastres de lenta aparición:** Como la migración ocasionada por una sequía o por la progresiva destrucción de un ecosistema.
3. **Hundimiento de tierra por la elevación del nivel del mar:** El progresivo hundimiento de los pequeños Estados insulares del Pacífico sur está generando procesos de desplazamiento, migración y reubicación planificada.
4. **Medidas administrativas que prohíben urbanizar o habitar áreas expuestas a alto riesgo no mitigable:** Estas decisiones implican el desarrollo de procesos de reubicación de las personas y comunidades previamente asentadas en estas zonas
5. **Conflictos armados generados o intensificados por la escasez de recursos ocasionada bien por un desastre, bien por los efectos del cambio climático:** Es el caso de las llamadas "guerras del agua" que implican la expulsión de población.

En todo caso, no puede olvidarse que todo proceso de movilidad humana es multicausal.

Fuente: KÄLIN, W. y SCHREPFER, N., 2012

Ahora bien, **las afectaciones a la movilidad humana, sean las vinculadas a los desastres o a otro tipo de efectos del cambio climático, cubren un amplio espectro que abarca la amplia**

---

[10] ADVISORY GROUP ON CLIMATE CHANGE AND HUMAN MOBILITY, *Submission of the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility to the Warsaw International Mechanism Executive Committee (WIM ExCom) Work Plan Action Area 6 on Migration, Displacement and Human Mobility*, 2016, p. 2. Disponible en: http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/advisorygroupsubmission_to_the_unfccc-aa6_final-2.pdf consultado el 14 de abril de 2017.

[11] MARTIN, S, Managing environmentally induced migration, en Aghazarm, C. y Laczko, F. (Eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Ginebra: OIM, 2009, p. 365.

zona gris que se extiende entre el éxodo puramente voluntario y el absolutamente forzado[12]. Pueden, así mismo, implicar traslados temporales, permanentes, circulares o estacionales y tener lugar tanto de manera interna como transfronteriza[13]. Esta variedad de movimientos ha sido agrupada por el Marco de Adaptación de Cancún en tres **grandes categorías**. Se trata, en primer lugar, de la **migración**, que hace referencia a procesos esencialmente voluntarios. En segundo lugar se encuentra el **desplazamiento**, empleado para hacer referencia a movimientos forzados y finalmente la reubicación, que designa los procesos planificados de **reasentamiento**[14]. En los dos primeros casos el éxodo puede ser intra o transfronterizo, si bien los estudios desarrollados hasta el momento apuntan a la primacía de los flujos al interior de las fronteras estatales[15]. Por el contrario las reubicaciones, también llamadas relocalizaciones, al ser procesos diseñados y gestionados por las autoridades estatales, se desarrollan por regla general[16] en el interior de las fronteras nacionales[17].

A estas categorías, manejadas por el derecho internacional, debe sumarse una más que ha sido tradicionalmente ignorada. Se trata del **confinamiento,** el cual supone la limitación de la movilidad de una persona o comunidad, debido a los efectos de un desastre ambiental. Se trata de la dimensión más olvidada de la movilidad asociada a este tipo de catástrofes, que no por invisible resulta menos nociva para quienes la enfrentan.

TIPOS DE AFECTACIÓN A LA MOVILIDAD HUMANA POR PATE DE DESASTRES Y LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO:

- **Migración:** Movimiento *predominantemente* voluntario. Puede darse de forma

[12] KNIVENTON, *Op. cit*. NAIK, A., Migration and Natural Disaster. en Aghazarm, C.y Laczko, F. (Eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Ginebra: OIM, 2009
[13] SANCHEZ, B.E. y RUBIANO, S. *Desastres ambientales, cambio climático y movilidad humana en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, 2017, p. 17
[14] Artículo 14f. del Marco de Adaptación de Cancún adoptado por la 16 Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2010.
[15] AGHAZARM, C. y LACZKO, F. Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base, en AGHAZARM, C.y LACZKO, F. (Eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* Ginebra: OIM, 2009, p. 19.
[16] Existen, por supuesto excepciones en las que los proceso de reasentamiento se realizan de manera transfronteriza. Es el caso de la población de Monserrat, tras la erupción volcánica que asoló la isla en 1995. Así mismo, un pequeño grupo de personas afectadas por el terremoto de Haití de 2010 fue evacuado a países como Canadá, México y Estados Unidos de América. CANTOR, D. *Op. cit.*, p. 14.
[17] ACNUR, ISIM y BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, 2014, p. 6. Disponible en http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf consultado el 14 de abril de 2017.

interna o trasnacional.

- **Desplazamiento:** Movimiento forzado que puede tener lugar al interior del territorio estatal o de forma trasnacional.
- **Reubicación o relocalización planificada**: Proceso de reasentamiento, preventivo o reactivo, que cuenta con el apoyo de las autoridades estatales.
- **Confinamiento**: Restricción forzada del movimiento durante un periodo de tiempo lo suficientemente largo como para poner en peligro la vida y el bienestar de la comunidad afectada.

2.3. En busca de un término para designar este fenómeno

Los desastres, vinculados o no al cambio climático, han generado afectaciones a la movilidad humana a lo largo de la historia. Sin embargo, no ha sido sino hasta hace muy poco que se ha considerado necesario dar un nombre específico a este fenómeno; necesidad vinculada al creciente interés de la comunidad internacional en su estudio y gestión. Se trata de una tarea más difícil que lo que a primera vista podría pensarse, debido a las múltiples dimensiones que involucra.

No existe en la actualidad ningún instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional que ofrezca una definición. Tampoco se espera que se produzca en el futuro cercano. Por tanto, es necesario revisar los términos más empleados en la actualidad por la literatura especializada, los informes de organizaciones internacionales y las ONG, a fin de determinar cuál resulta más adecuado.

El primero es el término "refugiado ambiental", acuñado en la década de los setenta del siglo pasado[18]. Pese a su extendido uso, es inadecuado e impreciso. Por una parte no se corresponde con la definición jurídica de refugiado, establecida en la Convención de 1951. Por otra parte solo hace referencia a quienes han cruzado una frontera internacional en medio de un éxodo forzado. Es, por tanto, excesivamente limitado. Aún menos adecuado es el término "refugiado climático" popularizado por los medios de comunicación en los últimos años. Esta expresión no solo restringe el fenómeno a los éxodos forzados trasnacionales. Sugiere,

[18] EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*, UN Environment Programme, 1985.

además, que es posible establecer con certeza cuándo un desastre ha sido causado por el cambio climático, lo que ya sabemos que no es posible. Finalmente, invisibiliza a las personas y comunidades afectadas por catástrofes como sismos y explosiones volcánicas.

El segundo término, "migración ambiental" fue acuñado en 2007 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A diferencia de los dos anteriores, procura reflejar la complejidad de este fenómeno. De acuerdo con esta agencia de Naciones Unidas, "los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanentemente, y que se mueven ya sea dentro de su país o hacia el extranjero"[19].

Si bien esta propuesta es mucho más amplia que la anterior no incluye las situaciones de confinamiento, contribuyendo a hacer aún más invisible este fenómeno. Por otra parte, su acogida no ha sido unánime. Si bien numerosos trabajos e informes lo emplean, instrumentos internacionales tan relevantes como la *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático* elaborada por la Iniciativa Nansen, no la emplea. Se trata de una omisión a tener en cuenta, ya que España ha expresado su apoyo a este instrumento.

Una tercera opción es emplear el término de "movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres". La movilidad humana es un concepto relativamente nuevo, que ha sido dado a conocer por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al incluirlo como elemento central en su informe sobre desarrollo humano de 2009, *Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. A través de éste se busca abarcar todas las dimensiones del movimiento de las personas, tanto intra como transfronterizo, de manera voluntaria o forzada; así como los obstáculos que impiden la libre circulación. Si bien su uso es aún minoritario poco a poco ha sido acogido por sectores de la academia que buscan abordar desde una perspectiva integral los fenómenos relacionados con la libertad de movimiento[20]. OIM, por su parte, lo ha

---

[19] OIM- Organización Internacional de las Migraciones (2007) Discussion Note: Migration and the Environment Doc. MC/INF/288, 2007

[20] AGERGAARD, J, FOLD, N, Y V. GOUGH, K, *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, Londres -Nueva York, Roudledge, 2009. ANICH, R, CRUSH, J,

empleado en los módulos de formación que imparte en Perú en materia de gestión fronteriza. Finalmente, a nivel de derecho internacional este ha sido el término elegido por la Agenda de protección elaborada por la Iniciativa Nansen, instrumento de *soft law* aprobado por España, destinado a establecer guías para la atención y gestión de los movimientos de población vinculados a desastres y cambio climático.

Pese a no estar muy extendido este concepto presenta un triple atractivo, en especial cuando se trata de buscar un término para guiar la cooperación internacional en la materia. En primer lugar, es lo suficientemente amplio y flexible como para incorporar todas las dimensiones vinculadas al movimiento del ser humano; incluso aquellas que suponen su restricción, como el confinamiento. En segundo lugar, es un término que apuesta por una visión integral de los procesos vinculados al ejercicio de la libertad de circulación, ubicando al ser humano en el centro de éstos. Facilita, en consecuencia, la adopción de un enfoque de derechos humanos. Por último, evita cualquier distinción entre las personas y comunidades afectadas por un desastre vinculado al cambio climático y aquellas que lo han sido por catástrofes que no se pueden relacionar con este fenómeno. Incurrir en esta diferenciación resulta incorrecto tres razones. Por una parte, tal y como se ha explicado, no es posible identificar con certeza cuándo una particular catástrofe es fruto del cambio climático. Por otra parte, oscurece el hecho de que los éxodos y la restricción del movimiento son el producto de la interacción de múltiples factores, que deben ser tenidos en cuenta si se quiere actuar sobre sus causas y ofrecer asistencia y protección a quienes los enfrentan. Finalmente, resultaría discriminatorio actuar solo frente a los casos en los que el sufrimiento humano es causado por un particular tipo de evento.

En consecuencia con lo expuesto **a lo largo de este documento se empleará la expresión movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres** al hacer referencia al fenómeno en su conjunto. Ello no impedirá que se manejen también los términos de migración, desplazamiento, reubicación organizada y reclusión o confinamiento ambientales, cuando se haga referencia a cada una de estas dimensiones en particular.

MELDE, S, Y OUHO, (Eds) *A New Perspective on Human Mobility in the South. Global migration Issues*, Ginebra, OIM-Springer, 2014. BERGMANN, S, HOFF, T, Y SAGER, T, *Spaces of Mobility: Essays on the Planning, Ethics, Engineering and Religion of Human Motion*, Londres – Nueva York, Roudledge, 2014.

3. EL PANORAMA CONTEMPORÁNEO DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES EN EL MUNDO

Una vez aclarados los conceptos básicos en relación al complejo fenómeno de la movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático es posible dar el siguiente paso y dibujar el panorama de ese tipo de movilidad en el mundo. Se trata de una tarea difícil. Si bien las personas han migrado y se han desplazado debido a catástrofes a lo largo de toda la historia de la humanidad solo en una fecha muy reciente este tipo de flujos de población ha empezado a ser objeto de preocupación y objeto de estudio en sí mismo.

Si bien ya en 1990 el Panel internacional de expertos en cambio climático (IPCC en adelante) estableció la vinculación entre este fenómeno y los movimientos de población[21], solo en 2010 la conferencia de partes de la CMNUCC reconoció la importancia de abordar este asunto y acordó algunas medidas para su gestión. Esta decisión coincidió en tiempo con los esfuerzos desarrollados por el profesor Walter Kälin, en su condición de Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados internos, para llamar la atención de la comunidad internacional sobre los desastres ambientales como factores generadores de desplazamiento al interior de los Estados[22].

La conjunción de estos dos elementos ha derivado en un creciente, pero aun modesto, interés de la comunidad internacional en los éxodos vinculados a los desastres y los efectos del cambio climático. Sin embargo, el conocimiento que se tiene sobre este fenómeno es fragmentario. Temas como los patrones y ciclos del desplazamiento y la migración, las particularidades de estos movimientos en los entornos urbanos o la distinción entre desplazamiento y migración, aun plantean más dudas que certezas[23]. A pesar de estas carencias de información es posible dibujar un panorama general de este fenómeno.

---

[21] IPCC, *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
[22] SANCHEZ y RUBIANO. *Op. Cit.* p. 26
[23] FERRIS, E "Disasters and Displacement: What We Know, What We Don't Know" en Brookings, 2014, http://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/06/09/disasters-and-displacement-what-we-know-what-we-dont-know/

3.1. La compleja determinación del número de personas cuya movilidad ha sido afectada por desastres y los efectos del cambio climático

Uno de los grandes interrogantes que, hasta el momento, no se han podido resolver, es la determinación del número de personas que se encuentran en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y relocalización debido a desastres ambientales. Tal y como señala Beatriz Felipe, en su reciente informe, "[s]e han publicado cifras que oscilan entre los cero migrantes climáticos por parte de quienes opinan que las personas no migran debido al cambio climático sino a las situaciones de pobreza e inestabilidad social en las que viven, hasta los 200 millones para 2025 que pronosticaban Myers y Kent, 1.000 millones en 2050 por parte de Christian Aid y cientos de millones solo por la elevación del nivel del mar por parte de Environmental Justice Foundation en 2100"[24].

Sin embargo, lo cierto es que **determinar una cifra resulta aventurado pues hay grandes lagunas en la información sobre este fenómeno.** Si bien los Estados, por regla general, cuentan con bases de datos y registros sobre las catástrofes ambientales repentinas que sufren y el número de personas que afectan, buena parte no incluyen los conceptos de "desplazamiento" y "desplazado". Es decir, no especifican si los damnificados han abandonado su lugar de residencia o no. Menos aún cuentan con registros o información consolidada relativa a migraciones y confinamientos vinculados a estos eventos.

Los datos sobre los efectos en la movilidad humana de los desastres de lenta aparición son aún más escasos, ya que son procesos por lo general silenciosos que se fraguan a lo largo de años y a veces de décadas. Solo cuando afectan a una gran cantidad de personas se hacen visibles. Es el caso, por ejemplo, de la sequía que entre 2011 y 2012 afectó a Somalia, causando el desplazamiento interno de 1,3 millones de personas y forzando a que casi 300.000 cruzaran la frontera; dirigiéndose a Kenia y Etiopia y convirtiéndose así en desplazados externos[25]. El hecho de que en las leyes de la mayoría de los países no existan las categorías de "desplazados ambientales" ni de "migrantes por causas ambientales" dificulta aún más el estudio de estos

---

[24] FELIPE, B *Migraciones climáticas .Una aproximación al panorama actual*. Madrid, ECODES, 2018, p. 23.

[25] UNHCR, *Global Report 2011- Somalia*, Ginebra: 2011, p.95, http://www.unhcr.org/4fc880a70.html.

fenómenos, pues los registros sobre su ingreso a un determinado Estado son escasos a menos que se produzcan de manera masiva.

Finalmente, tampoco se cuenta con registros fiables sobre los procesos de reubicación. Por regla general estos procesos se desarrollan en los niveles locales, sin que exista un control directo por parte de la Administración central. En consecuencia, su número y el de las personas afectadas, no se conoce.

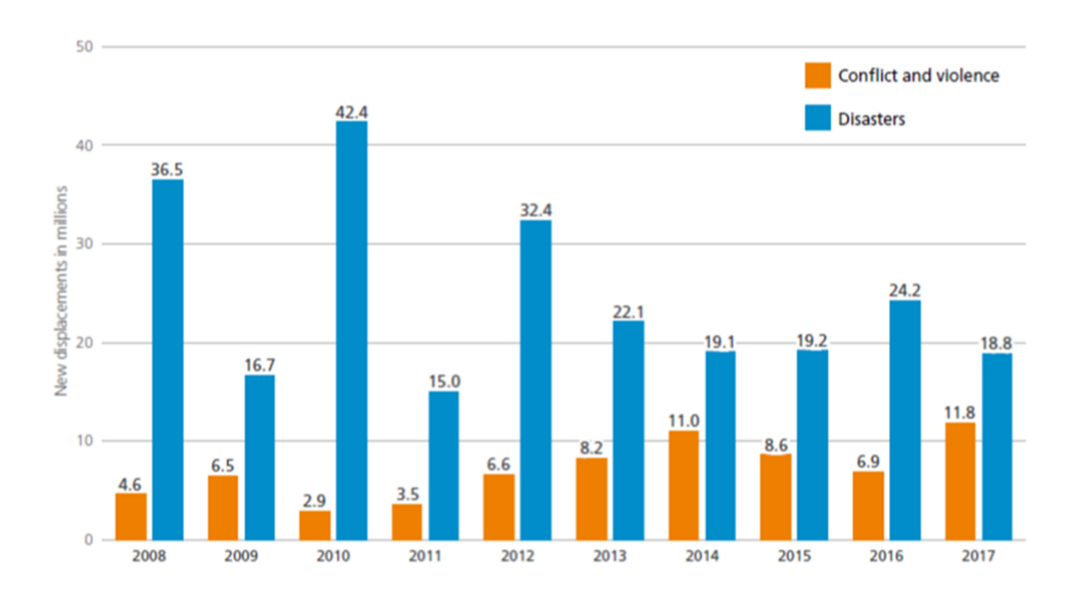
3.2. Las cifras sobre el desplazamiento ambiental

Hoy en día las únicas cifras que pueden ofrecerse con un nivel de certeza aceptable son las correspondientes a los desplazamientos internos ambientales. Ello gracias al trabajo desarrollado por el *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), la institución que se encarga a nivel mundial de recolectar y analizar datos sobre el desplazamiento interno. Esta entidad, sin embargo, solo reporta los nuevos episodios de expulsión de población que se presentan cada año. Así mismo, su trabajo se centra en las personas internamente a desplazadas debido a desastres repentinos. No refleja, por tanto, los desplazamientos trasnacionales, ni los generados por desastres sobrevenidos.

Según esta organización, en 2016 hubo 24,2 millones de nuevos desplazamientos debidos a desastres[26], mientras que en 2017, hubo un total de 18,8 millones[27]. Estas cifras, de por sí elevadas, cobran mayor sentido cuando se comparan con las correspondientes al número de personas que, en el mismo periodo de tiempo, han sido internamente desplazadas por causas vinculadas al conflicto armado y la violencia generalizada: 6.9 y 11.8 millones respectivamente[28]. Es decir, incluso con los problemas de subregistro que se han descrito, es posible afirmar que los desastres son, hoy en día, la principal causa de expulsión de población en todo el mundo.

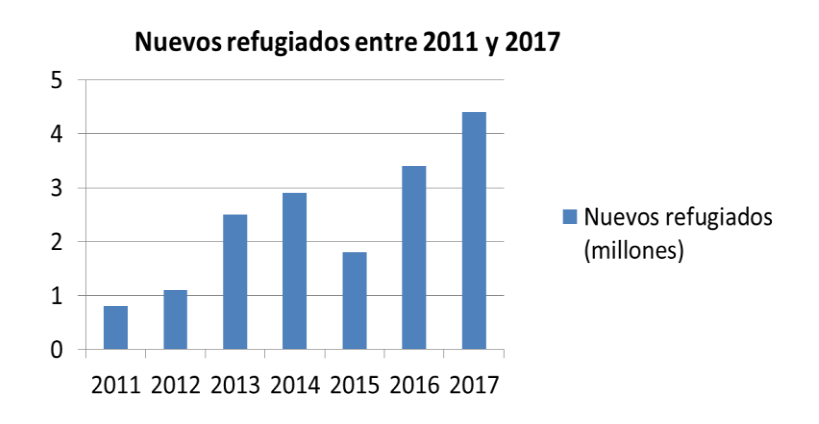
[26] IDMC, *Global report on Internal Displacement*, Ginebra, IDMC y Norwegian Refugee Council, 2016
[27] IDMC, Global report on Internal Displacement, Ginebra, IDMC y Norwegian Refugee Council, 2017.
[28] Ibídem., p. 3

La siguiente gráfica, tomada del informe de IDMC de 2018, confirma que este hecho no es puntual. Desde 2008, año en la que se inició el registro de este tipo de desplazamiento, el número de personas expulsadas debido a catástrofes, ha sido muy superior al de aquellas forzadas al éxodo por otras causas.



Fuente: IDMC, 2018

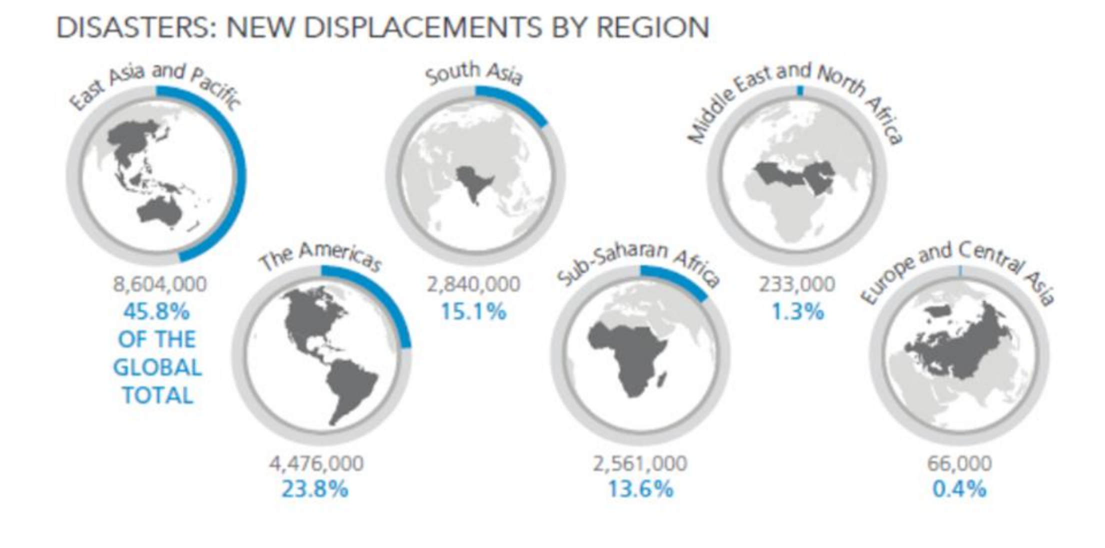
El número de personas desplazadas por razones ambientales cada año es también muy superior al de nuevos refugiados, como se ilustra en el siguiente gráfico de elaboración propia a partir de los datos presentados por ACNUR. No sobra recordar que son los conflictos armados, así como las situaciones de persecución contempladas en la Convención de 1951 las que generan refugio.



3.3. Tendencias globales del desplazamiento en el contexto de cambio climático y desastres.

No es posible presentar un panorama consolidado de las afectaciones que los desastres ambientales ocasionan sobre la movilidad humana. Sin embargo, los datos relativos a la dimensión del desplazamiento interno- ofrecidos por el trabajo desarrollado por la IDMC, así como por académicos, organizaciones internacionales y ONG- permiten identificar **tres grandes rasgos de este tipo de éxodos** y dibujar un panorama general del mismo.

El primer rasgo a destacar es que **se trata de un fenómeno global**. No existe región del mundo en donde no se presenten desplazamientos ambientales. Sin embargo, **el número de personas afectadas varía dramáticamente de una zona otra; cambian también las causas y patrones del desplazamiento**. Esta diversidad constituye el segundo rasgo de este fenómeno. Así, por ejemplo, en 2017 los desastres ocasionaron al menos 18,8 millones de desplazamientos internos. Casi la mitad de estas personas (45,8%) habitaban en el este de Asia y el Pacífico. En contraste, menos de un 0,5% se encontraba en Europa y Asia central.



Fuente: IDMC, 2018

A primera vista se podría pensar que esto obedece al hecho de que hay áreas del planeta más expuestas al riesgo de desastre ambiental que otras. Las erupciones volcánicas, por ejemplo, son relativamente frecuentes en países ubicados en el cinturón de fuego del Pacifico y mucho menos comunes en Europa. Sin embargo, el grado de exposición natural a estas catástrofes no es suficiente para explicar las diferencias.

Cuatro factores adicionales contribuyen, de forma decisiva, a incrementar el número de desplazamientos. En primer lugar, se encuentra **la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas**. Las comunidades bajo el umbral de la pobreza cuentan con capacidades limitadas de adaptación y resiliencia ante las catástrofes ambientales. Así mismo, la ausencia, o inadecuación, de la planeación territorial y urbana incrementan la fragilidad de los grupos humanos, al permitir que las viviendas se construyan en áreas expuestas a riesgos ambientales no mitigables. En segundo lugar**, el modelo de desarrollo adoptado por cada país juega un papel relevante**. Aquellos basados industrias extractivistas (como la minería), así como en proyectos extensivos agropecuarios generan una intensa degradación ambiental y un patrón de ocupación y uso del territorio que aumenta el riesgo asociado a eventos catastróficos. **La presencia de conflictos armados y situaciones de violencia generalizada**, los cuales se conjugan con los desastres y los efectos del cambio climático para expulsar a la población, constituye el tercer elemento. Por último, es preciso tener en cuenta **la capacidad de cada Estado para contar con sistemas eficaces de gestión de riesgo** que permitan prevenir los desastres y brindar asistencia y protección a los afectados.

Finalmente, el tercer rasgo del desplazamiento, sobre el cual hay pleno consenso, es que **se desarrolla en su mayor parte al interior de los Estados**. Es decir, pese a la imagen transmitida por los medios de comunicación, no es frecuente que este tipo de éxodos rebasen las fronteras internacionales. En caso de hacerlo, además, suelen permanecer en la región en la que se originan

3.4. Un futuro por escribir: la posible reducción de las afectaciones forzadas a la movilidad y la protección de migrantes y desplazados ambientales

El desplazamiento, el confinamiento y la migración por causa ambientales son situaciones que afectan a un creciente número de personas. Esta tendencia, sin embargo, es reversible. En efecto, **la magnitud de este tipo de afectaciones a la movilidad en el futuro, así como el grado de afectación de los derechos de quienes lo enfrentan, dependerá en buena parte de cómo la humanidad decida enfrentar el cambio climático y sus efectos, así como los desastres en general**[29].

La posibilidad de luchar contra el cambio climático mediante la drástica reducción de los gases efecto invernadero es aún una opción real. Así lo señala el informe de 2018 del IPCC[30]. Pero más allá de ello, **es mucho lo que se puede hacer para prevenir las amenazas, reducir la vulnerabilidad, fortalecer las capacidades y aumentar la resiliencia de las poblaciones en riesgo de desplazamiento y confinamiento**. Así mismo, hay un amplio campo de acción para tomar **medidas de adaptación**, que permitan a los individuos y comunidades realizar las transformaciones necesarias para enfrentar los efectos del cambio climático sin necesidad de abandonar sus hogares. Las **acciones relativas a la reducción de riesgo por desastres** tienen también un papel esencial en la prevención de los movimientos de población, así como de su adecuado manejo en caso de que resulten inevitables. Finalmente, las **medidas propias del ámbito del desarrollo sostenible pueden crear y fortalecer las capacidades de las personas y comunidades** para enfrentar los eventos catastróficos y desarrollar estrategias para enfrentarlos de la mejor manera posible.

Así mismo, **es posible gestionar los éxodos que resulten inevitables de forma tal que redunden en beneficio de los afectados y garanticen que no deban enfrentar nuevos desplazamientos en el futuro**. La respuesta humanitaria adecuada durante las fases de evacuación de poblaciones en riesgo y su alojamiento temporal, es esencial para garantizar los derechos de estas comunidades, así como el mantenimiento de sus medios de vida; fortaleciendo su resiliencia. De igual manera, los procesos de reubicación planificada, desarrollados conforme a un enfoque de derechos y con plena participación tanto de la comunidad desplazada, como la de acogida, son una herramienta esencial para evitar

---

[29] NISHIMURA, L. "Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations" en *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges*, Londres: Refugee Law Initiative, 2018, p. 30.

[30] IPCC *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Ginebra: IPCC, 2018.

sucesivos éxodos en el futuro. Así mismo, es factible el desarrollo de procesos de migración ordenada que permitan que el movimiento resulte ser, no una condena, sino una opción y una estrategia de adaptación exitosa.

Son, por supuesto, los Estados en los que los movimientos de población se originan los principales responsables de adoptar y desarrollar estas medidas. Pero la cooperación internacional tiene mucho que ofrecer para apoyar estos esfuerzos.

4. RESPUESTAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

A lo largo de la historia la movilidad humana vinculada a causas ambientales no ha sido considerada un asunto de preocupación para la comunidad internacional. Tradicionalmente había sido considerada una consecuencia más de los eventos catastróficos y objeto de regulación por parte de cada Estado a través de sus políticas de atención y reducción del riesgo por desastre. Esta percepción solo ha empezado a variar a partir de los últimos años de la primera década de este siglo.

El reciente interés por este fenómeno, sin embargo, no se ha traducido, aún, en la construcción de una respuesta consensuada e integral para hacer frente a este fenómeno. **Lo que en la actualidad existe es un conjunto de normas internacionales, algunas jurídicamente vinculantes, otras pertenecientes al *soft law*, que se ocupan de distintos aspectos del mismo**. Algunas de estas disposiciones han sido elaboradas específicamente para su regulación, mientras otras resultan aplicables dada su generalidad. A lo largo de esta sección se presentan estas disposiciones, resaltando aquellas que vinculan de manera directa al Estado español y que, por tanto, deben ser tenidas en cuenta al momento de diseñar y desarrollar acciones de cooperación internacional.

Hoy en día cinco regímenes internacionales confluyen en la regulación de la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Se trata del **Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho internacional de Refugio, el Derecho internacional del**

desplazamiento interno, el régimen sobre el cambio climático y el régimen de gestión del riesgo por desastre. Así mismo, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sin hacer mención directa de este asunto, establece algunas disposiciones que le son aplicables.

En ninguno de los sistemas normativos internacionales la migración, el desplazamiento o la reubicación ambiental constituyen una prioridad. Se trata de temas que resultan, de alguna manera, accesorios al objeto central que regulación. La novedad del tema, la complejidad del mismo y el hecho de que tradicionalmente este tipo de movilidad ha sido considerada un asunto interno -que cada Estado debía gestionar en el marco de sus políticas de reducción del riesgo- son factores que explican que la respuesta internacional haya sido, hasta el momento, tan fragmentaria.

Con el fin de solventar esta fragmentación y llenar los vacíos de asistencia y protección de estas normas, se han desarrollado iniciativas que proponen principios y directrices específicamente diseñados para atender este tipo de afectaciones a la movilidad humana. Sin duda, la más relevante de estás es el llamado Proceso de Nansen, el cual será presentado al final de esa sección.

REGÍMENES INTERNACIONALES QUE CONFLUYEN EN LA REGULACIÓN DE ESTE TIPO DE MOVILIDAD

- **Derecho internacional de los derechos humanos:** Integrado por múltiples tratados internacionales y otras normas obligatorias
- **Derecho internacional del refugio:** Gira en torno a la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo adicional de 1967. Existen normas regionales en África y América que los complementan. Además, la Convención de Nueva York y los dos Pactos globales de migraciones y refugio aportan elementos para la regulación de los éxodos ambientales.
- **Derecho internacional del desplazamiento interno:** Su norma central son los Principios Rectores para el desplazamiento interno, de naturaleza *soft law.* África cuenta con una convención regional.
- **Régimen internacional del cambio climático:** Estructurado en torno a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992. Para la regulación de la movilidad humana son muy importantes el Marco de Adaptación de Cancún de

1990 (*soft law*) y el Acuerdo de París de 2016 (obligatorio)

- **Régimen de reducción del riesgo:** Conformado por normas no vinculantes. El más reciente instrumento es el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030. Es también relevante su antecesor: el Marco de Acción de Hyogo aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (2005-2015)

También se encuentra disposiciones aplicables a la materia en la Agenda 2030.

A fin de sistematizar las previsiones dispersas en el ordenamiento internacional se elaboró en 2015 la Agenda para la Protección del Desplazamiento Trasfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático. Es un instrumento de *soft law* que ha sido aprobado por España.

4.1. El régimen internacional de los derechos humanos

El primer grupo de normas vinculantes para los Estados, que deben ser tenidas en cuenta para la atención y protección de los migrantes, desplazados, confinados y reubicados por causas ambientales está integrado por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estas personas son, ante todo, seres humanos cuya protección constituye la razón de ser de los Estados en los que habitan. Por tanto, las autoridades están en la obligación de velar por el efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en los diversos tratados internacionales de los que son parte. Esto incluye tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales[31]. Resulta particularmente importante la garantía de la igualdad y no discriminación, norma de carácter *ius cogens*[32], y por tanto obligatoria para todos los sujetos de la comunidad internacional independientemente de los compromisos adquiridos de forma voluntaria.

[31] BRADLEY, M. y COHEN, R. "Disasters and Displacement: Gaps in Protection" en *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010. McADAM, J., Op. Cit, 2012, p. 164.

[32] Ius cogens: Son las normas de Derecho internacional que son imperativas para los estados y demás actores de la comunidad internacional. No se puede pactar en contra de estas disposiciones y los actos que las contraríen son nulos. Su número es muy limitado

El respeto a este derecho supone dos tipos obligaciones para las autoridades estatales. Por un lado, deben tomar las medidas necesarias para proteger a las personas que afrontan situaciones de migración, desplazamiento, reubicación o confinamiento. Bien porque han tenido que dejar atrás tanto sus bienes, como la comunidad que les dotaba de sentido de pertenencia; bien porque se encuentran confinados sin poder acceder a los bienes y servicios indispensables para su bienestar, se trata de colectivos en situación de vulnerabilidad. Si bien es cierto que la amplia variedad de situaciones derivadas de este tipo de afectación a la movilidad deriva en distintos grados de fragilidad que requieren distintos tipos de atención, es deber de las autoridades diagnosticar las carencias y atenderlas de forma adecuada.

El segundo tipo de obligación hace referencia a la especial atención que debe ofrecerse a los grupos que se encuentran en situación particularmente frágil, al interior de estos colectivos. Los niños, las mujeres embarazadas, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados, así como las comunidades indígenas y afro, afrontan condiciones de vulnerabilidad que son incrementadas por la afectación a su derecho a la libre circulación y residencia. Es deber de las autoridades estatales atender de forma especial a estos grupos, adoptando las medidas que sean necesarias.

Una segunda norma de este sistema, también perteneciente al *ius cogens*, es el principio de no devolución (o *non refoulement*)[33]. De acuerdo con este principio, todo Estado tiene la obligación de acoger, o no devolver, a toda persona cuya vida o integridad física se vea en serio peligro en caso de ser retornada al país del que procede. Esta disposición, que no solo es aplicable a los refugiados, resulta muy relevante en los casos de desplazamiento ambiental trasnacional. Ante situaciones de desastres devastadoras que impiden a los afectados retornar al país de origen en condiciones de seguridad, los Estados deben abrir sus fronteras, o abstenerse de expulsar a quienes ya las han cruzado, así como ofrecer protección y asistencia, al menos sobre una base temporal.

PRINCIPALES OBLIGACIONES DESDE EL DIDH ANTE LAS MIGRACIONES Y DESPLAZAMIENTOS AMBIENTALES:

[33] LAUTERPACHT, E, Y BETHLEHEM, E. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, Londres: Cambridge University Press, 2003

- Protección del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas cuya movilidad es afectada en el contexto de desastres y cambio climático:
    - Especial trato a quien han visto afectada su movilidad en razón a su vulnerabilidad
    - Medidas especiales para garantizar los derechos de los colectivos particularmente frágiles (niños, adultos mayores, LGTBI, etc.).
- Garantía del principio de no devolución.

4.2. El régimen internacional del refugio

El régimen universal del refugio, que gira en torno a ***la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo Adicional de 1967***, ambos ratificados por España. Ahora bien, tal y como hemos visto, a pesar de la popularidad de los términos "refugiado ambiental" y "refugiado climático", con frecuencia empleados por los medios masivos de comunicación, lo cierto es que no existen tales categorías. **La Convención de 1951, establece que es refugiada toda aquella persona que haya abandonado el país de nacionalidad – o de residencia en caso de los apátridas- debido a un "temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado"[34]. Los desplazados trasnacionales ambientales, por lo general, no huyen de una persecución, real o potencial, por tanto no encajan en esta categoría.**

Si bien en términos generales se puede decir que el régimen universal del refugio no ofrece protección a los desplazados ambientales, es posible encontrar casos en los que estas personas han sido reconocidas como refugiados, accediendo a la protección internacional. Así, por ejemplo, Ecuador, México, Panamá y Perú han concedido el asilo a personas procedentes de Haití tras el terremoto que asoló a este país en 2010. Estas decisiones, sin embargo, se basaron, no en la mera ocurrencia del desastre, sino en la situación de inseguridad generada por la destrucción causada por éste, así como por la incapacidad de las autoridades nacionales

[34] Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

para ofrecer protección a sus ciudadanos y actuar en contra de grupos armados que amenazaban su vida e integridad personal[35].

Se trata, sin embargo, de decisiones puntuales, que no deben ser entendidas como a existencia de una categoría de refugiados por razones ambientales.

Por regla general los desplazados ambientales trasnacionales no son incluidos en la categoría de refugiado establecida por los instrumentos universales en la materia. Por tanto, en principio, no tienen derecho a la protección internacional. Solo excepcionalmente, si concurren circunstancias adicionales, pueden ubicarse en esta categoría.

4.2.1. Los regímenes regionales del refugio

La posibilidad de que los desplazados trasnacionales ambientales sean incluidos dentro del concepto de refugiado es muy lejana en el ámbito universal. En contraste, las normas regionales de África y América Latina ofrecen –al menos a primera vista- un terreno más fértil para esta idea.

La Convención sobre refugiados de 1969 de la entonces Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana) establece un concepto colectivo del refugio, que complementa el individual empleado por la Convención de 1951, y amplía las causales para reconocer a una persona como merecedora de asilo por parte del Estado donde busca protección. Los acontecimientos que perturben gravemente el orden público constituyen, en este instrumento, una de las causales de refugio[36]. Hoy en día existe un amplio consenso en incluir los desastres ambientales dentro de esa categoría[37].

[35] CANTOR, D *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Documento de referencia. Ginebra: Nansen Initiative, 2015, p. 19 y 20.
[36] Artículo 1.2 de la Convención sobre Refugiados de la OUA.
[37] WOOD, T., "Developing temporary protection in Africa" en *Forced Migration Review*, Nº 49, 2015

Esa convención ha sido ratificada por 45 países del continente[38]. Sin embargo, la protección que se está ofreciendo a quienes huyen debido a desastres ambientales no implica el reconocimiento de su condición de refugiados de manera individualizada. Dado que las situaciones de desplazamiento ambiental trasnacional han involucrado flujos masivos de población, no se han llevado a cabo procesos de asilo. Lo que se ha hecho ha sido ofrecer respuestas colectivas, en algunos casos reconociendo a los que huyen como refugiados prima facie, y en otros admitiendo su permanencia sobre bases meramente humanitarias[39]. Por tanto, es preciso ser cautos cuando se habla, en la práctica, de refugiados ambientales en África

En América Latina, la ***Declaración de Cartagena de 1984***, comparte la dimensión colectiva de la convención africana, y reconoce como causal de refugio no sólo las situaciones de perturbación grave del orden público, sino las violaciones masivas de derechos humanos. Sin embargo, los Estados no han mostrado ningún interés en incluir los desastres dentro de esta categoría. Así que en la región no es posible hablar de refugiados ambientales; al menos por el momento[40].

El régimen africano de refugio abre la posibilidad de incluir a los desplazados ambientales trasnacionales en la categoría de refugiados. En la práctica, sin embargo, se ofrece a estas personas una protección más limitada. En contraste, la Declaración de Cartagena no incluye esta opción.

4.2.2. La Declaración de Nueva York y los Pactos Globales

Salvo en el caso africano el Derecho del Refugio no ofrece respuestas a los éxodos trasnacionales forzados por motivos ambientales. Sin embargo, esta separación absoluta

[38] La lista de países que han firmado y ratificado la Convención puede verse aquí: http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/ratification
[39] WOOD, Op. Cit.
[40] Desde la academia, algunos sostienen que es posible incluir los desastres como causa de refugio en América Latina. Ver al respecto LOPEZ, A., "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law", 37 Environmental Law Review, Nº 365, 2007, p. 390-391.

entre el régimen universal del refugio y el desplazamiento ambiental trasnacional empieza a ser cuestionada.

El primer paso ha sido dado por la ***Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes***, adoptada por aclamación el 19 de septiembre de 2016 por la Asamblea General de la ONU. Este instrumento de *soft law* reconoce de manera expresa las catástrofes y el cambio climático como eventos generadores de desplazamiento[41]. Esto no significa que se reconozca que estas personas deban recibir la misma protección que lo refugiados. Pero si es un llamado de atención a la comunidad internacional para que desarrollen acciones frente a esta población.

La Declaración señala el compromiso de los Estados en la gestión conjunta de los flujos masivos de población (sean estos voluntarios o involuntarios) de forma respetuosa con los derechos humanos[42]. Así como su obligación de enfrentar sus causas profundas y de prestar apoyo a los países de origen para fortalecer sus capacidades[43]. Se trata de un punto en que, claramente, se invoca la cooperación internacional.

Las directrices de esta declaración son muy generales. Para concretarlas este mismo instrumento establece la necesidad de construir, a través de un dialogo entre los distintos actores de la comunidad internacional, dos Pactos Globales. Uno para la gestión ordenada, segura y regular de las migraciones, y otro para ofrecer respuestas integrales a los refugiados.

4.2.3. El Pacto global para la migración ordenada, segura y regular

El primero de estos instrumentos, fue aprobado el pasado 11 de diciembre en Marrakech. Se trata de un marco de principios para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana. En este sentido vincula todos los aspectos de la migración trasnacional, incluyendo los humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo. En consecuencia, sigue las guías establecidas por acuerdos previos como la Agenda 2030 para el

[41] Doc. N.U. A/RES/71/1, parr. 1
[42] Doc. N.U. A/RES/71/1, parr. 11
[43] Doc. N.U. A/RES/71/1, parr. 12

Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo; ambos instrumentos en torno a los cuales gira el V Plan Director de la Cooperación Española. Adicionalmente, debe señalarse que España no solo se ha adherido a este acuerdo, sino que ha mostrado públicamente su total apoyo al mismo[44].

El Pacto establece 23 objetivos que deben ser perseguidos por los Estados para alcanzar la meta de la migración ordenada, segura y regular. Entre estos destacan dos que tienen relación directa con los éxodos vinculados a los desastres. Se trata, del segundo "minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen", y el quinto "aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular".

El segundo objetivo, supone la creación de las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas no se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, emprendiendo una migración irregular. Las acciones que se tomen en este sentido deben ser acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) fijados por la Agenda 2030[45].

Los desastres ambientales, como causa de procesos migratorios y desplazamiento, ocupan toda una sección de este objetivo. Los Estados se comprometen a desarrollar acciones con el fin de:

- Comprender mejor la dinámicas que derivan en movimientos de población generados por desastres de súbita y lenta aparición;
- Formular estrategias de adaptación y resiliencia ante las catástrofes, que tengan en cuenta los efectos que estos eventos tienen sobre la movilidad humana;
- Incorporar el elemento de desplazamiento en el diseño de los programas de reducción del riesgo por desastre;

[44] EFE "España defiende el Pacto Mundial Migratorio y su espíritu multilateral" publicado el 12 de noviembre de 2018. http://www.europapress.es/internacional/noticia-espana-defiende-pacto-mundial-migratorio-espiritu-multilateral-20181112221057.html
[45] Doc. N.U. A/CONF.231/3, parr. 18

- Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta, asegurando que serán cubiertas sus necesidades de asistencia y protección; y
- Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres ambientales.

El quinto objetivo establece una batería de medidas destinadas a facilitar que la migración se realice de forma legal. En el particular caso de los movimientos de población vinculados a causa ambientales, se indica que los Estados deben cooperar con el propósito de desarrollar y reforzar soluciones para estas personas. Esto puede ser a través de visados humanitarios que les permitan ingresar y residir de manera regular en un tercer país, si les resulta imposible retornar al de origen. La reubicación planificada se presenta, como otra opción para alcanzar esta meta[46].

Ambos tipos de acciones ofrecen un amplio espacio para la actuación de la Cooperación Española, tal y como se analizará más adelante.

4.2.4. El Pacto Global para los Refugiados

El segundo instrumento derivado de la Declaración de Nueva York es el pacto relativo al refugio, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2108.

El propósito central de este instrumento - también de naturaleza *soft law*- es “proporcionar las bases para una distribución de la carga y responsabilidad compartida más predecible y equitativa entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con otras partes interesadas pertinentes. Estas otras partes incluyen a la propia ONU, los Estados que no pertenecen a esta organización internacional, el Movimiento International de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como a todos los actores humanitarios y de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales.

[46] Doc. N.U. A/CONF.231/3, parr. 21.h

En el concreto tema de los desplazamientos ambientales, el Pacto Global retoma la afirmación realizada por la Declaración de Nueva York respecto al papel de los efectos del cambio climático y los desastres en la generación de los movimientos de refugiados. Estas "causas subyacentes del desplazamiento" deben ser enfrentadas por los países de origen. Sin embargo, la cooperación internacional, tiene un papel importante para complementar tales esfuerzos.

Mediante la Declaración de Nueva York de 2015 y los Pactos Globales, aprobados en diciembre de 2018, los Estados han adquirido compromisos políticos para asumir de forma conjunta y coordinada la gestión de la migración y el refugio. En materia de movilidad en el contexto de cambio climático y desastres ambientales han acordado:

1. Reconocer los desastres y el cambio climático como causas profundas de los movimientos de población forzados y voluntarios.
2. Incorporar el enfoque de derechos en la gestión de este fenómeno
3. Desarrollar esfuerzos para ampliar el conocimiento sobre este tipo de éxodos
4. Incluir los efectos de los desastres en la movilidad humana en los planes y estrategias de reducción del riesgo y aumento de la resiliencia
5. Formular respuestas regionales y subregionales para proteger y asistir a las personas afectadas por desastres.
6. Formular enfoques, estatales, regionales y globales, para enfrentar los retos que suponen los procesos migratorios en el contexto de cambio climático y desastres.

4.3. El régimen del desplazamiento interno forzado

A diferencia del Derecho Internacional de Refugio, el régimen de desplazamiento forzado interno aporta de manera clara directrices para la gestión de los flujos involuntarios intraestatales generados por catástrofes ambientales y climáticas. Se trata de un elemento positivo, dado que la gran mayoría de los desplazamientos ambientales se presentan al interior de los Estados. Sin embargo, los países dentro de los cuales se presenta este tipo de flujos de población han mostrado resistencia a incluir a estas personas en la categoría de desplazados internos. En consecuencia, **pocas veces estas previsiones son empleadas en la asistencia y protección de esta población.**

4.3.1. Los Principios Rectores para el desplazamiento interno: Principios Deng

Los **Principios Rectores para el desplazamiento interno,** también conocidos como Principios Deng, establecen las directrices que deben seguir los Estados para asistir y proteger a las personas en situación de desplazamiento interno, a lo largo de todas las etapas de su éxodo; desde la prevención hasta la superación de su condición de vulnerabilidad a través del el retorno, la reubicación o la integración local. Estas guías se basan en un principio fundamental: Los desplazados internos deben ser reconocidos como titulares de derechos humanos y éstos les deben ser garantizados de manera efectiva por las autoridades estatales con el apoyo - si es necesario- de la cooperación internacional.

Los desastres, junto a los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada e incluso determinados los proyectos de desarrollo, son concebidos por este instrumento como causas del desplazamiento interno. Este aporta tres grandes lineamientos para la gestión de los desplazamientos ambientales, así como para los procesos de reubicación. El primero es presentar estos éxodos como un asunto que concierne a la comunidad internacional en su conjunto, enmarcado dentro de la problemática de la garantía y el respeto a las normas esenciales de derechos humanos. **Si bien el Estado en el que se presentan estos éxodos es el principal responsable de la atención y protección de las personas afectadas, otros actores tienen derecho a ofrecer su apoyo para el desarrollo de esta labor**. El segundo es el señalamiento de la **condición de extrema vulnerabilidad que enfrentan las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno**. Como consecuencia se exige, por parte de las autoridades responsables, un trato especialmente protector para este colectivo; capaz de garantizar el ejercicio de sus derechos. Por último, se apunta la necesidad de **poner fin a esta situación de fragilidad a través de un trio de alternativas: el retorno, la reubicación y la integración local.** El desarrollo de estas opciones debe llevase a cabo en condiciones de seguridad, voluntariedad y con plena garantía de los derechos de los afectados.

Este instrumento resulta relevante pues, pese a su naturaleza no vinculante, ha sido acogido y aplicado con entusiasmo por los Estados las organizaciones internacionales y las ONG. De hecho, es la base sobre la cual buena parte de los países que enfrentan situaciones de

desplazamiento masivo han construido sus normas y políticas públicas para hacer frente a este fenómeno y dar protección a quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno. Colombia[47], México, Perú[48], Guatemala, Honduras y El Salvador, todos socios de la Cooperación Española, han estructurado sus respuestas a este fenómeno en torno a este instrumento[49]. Así mismo, estos principios han inspirado el único convenio jurídicamente vinculante en materia de desplazamiento interno de este régimen: la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África.

Si bien la gran mayoría de los Estados que aplican este instrumento no incluyen a las personas expulsadas en razón a catástrofes ambientales, es esencial tenerlos en cuenta. Todas las iniciativas que se han construido para atender a los desplazados ambientales señalan que los derechos reconocidos por este conjunto de principios deben ser la base sobre la cual construir cualquier propuesta de asistencia y protección a esta población[50].

Los Principios Deng establecen directrices para la protección de los desplazados internos, incluidos los ambientales, dese una perspectiva de derechos. De acuerdo con éstas:

- Los Estados deben reconocer y garantizar a los desplazados internos sus derechos a lo largo de todas las etapas del éxodo.
- La comunidad internacional tiene un papel importante en la asistencia humanitaria, la protección de sus derechos y la búsqueda de soluciones sostenibles, a través de la cooperación.
- Dada la particular vulnerabilidad de estas personas las autoridades deben adoptar medidas especiales para garantizar sus derechos
- Debe trabajarse para lograr el fin de la situación de movilidad forzada a través del retorno, la integración local y la reubicación.

Sin embargo, la mayor parte de los Estados que han acogido este instrumento no incluyen en

[47] Colombia ha desarrollado una sofisticada política para la atención a los desplazados internos, sustenta en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como en la voluminosa jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en la materia.
[48] La Ley Nº 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos de 2004, es la columna vertebral de la política peruana. Son también importantes el Decreto Supremo Nº560, el 24 de enero de 2005 y el Decreto Supremo n° 004-2005 de 2014.
[49] SÁNCHEZ, B. Op.Cit. 2018, p. 261.
[50] Así, por ejemplo, los Principios de Península sobre el desplazamiento climático dentro de los Estados, los Principios Nansen y, en particular, la Agenda para la Protección del Desplazamiento Trasfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, emplean este instrumento como parte esencial de su diseño

sus políticas y programas a los desplazados ambientales.

4.3.2. La convención de Kampala

La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África fue aprobada en la ciudad de Kampala en 2009, si bien no entró en vigor hasta 2012. Ha sido ratificada, hasta el momento por 27 estados, pertenecientes a todas las regiones del continente[51].

Este tratado adopta una definición amplia del desplazamiento que incluye el causado por desastres ambientales (artículo 1.k) y se ocupa de establecer un conjunto de obligaciones directamente vinculadas a este tipo de migración forzada. En primer lugar señala que la obligación de prevenir el desplazamiento interno implica la creación e implementación de estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres, así como la adopción de medidas para evitar la degradación ambiental. En la misma dirección se exige a todo proyecto de desarrollo contar con un estudio de impacto ambiental, con el fin de asegurar que su ejecución no desencadenará efectos ambientales que se traduzcan en desplazamiento.

En segundo lugar, se establece que una vez el desplazamiento ha tenido lugar –independientemente de su causa- las autoridades nacionales tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar la degradación ambiental en las áreas en las que se han ubicado los desplazados. De esta manera se evitan nuevos desplazamientos, a la vez que se protege la calidad de vida de estas personas. En tercer lugar, se prohíbe que los procesos de retorno y reasentamiento se desarrollen en áreas donde la vida, la libertad o la salud de los desplazados corran peligro. Esto incluye las zonas con alta exposición al riesgo por desastre. Por último, la Convención establece el deber de los Estados de reparar - de manera justa y equitativa- a las personas que han sido desplazadas. Esta obligación cobra especial relevancia cuando el éxodo se ha producido por la negligencia o inactividad de las autoridades responsables de prevenir desastres ambientales predecibles.

---

[51] Ver al respecto http://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa

Ahora bien, pese a que las medidas propuestas por este tratado son más que interesantes, su implementación ha sido bastante pobre. Si bien varios Estados de la región cuentan con leyes y políticas públicas para la atención y protección del desplazamiento interno, la mayoría de estas iniciativas fueron adoptadas antes de que la Convención de Kampala entrara en vigor. Es el caso de Angola (2000), Burundi (2001), Sierra Leone (2002), Uganda (2004), Sudán (2009) y Kenia (2012). Estas normas y políticas establecen distintas definiciones del término desplazado. Y en la mayoría de los casos únicamente hacen referencia a las personas afectadas por las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado. Solo algunas de ellas, como la política pública ugandesa y la ley angoleña, incluyen los desastres ambientales como causal de este tipo de migraciones[52]

La Convención de Kampala, obligatoria en 27 países africanos, establece disposiciones concretas sobre el desplazamiento interno ambiental:

- Debe trabajarse en la prevención del desplazamiento a través de las políticas de reducción del riesgo.
- Deben adoptarse medidas para evitar que la concentración de desplazados en una determinada área genere degradación ambiental
- Los procesos de reasentamiento y retorno deben tener en cuenta el factor de riesgo por desastre.

La implementación de estas disposiciones en la práctica, sin embargo, ha sido limitada.

4.3.3. Las dificultades para aplicar este régimen a los desplazados ambientales

El caso africano, donde solo unos pocos Estados incluyen los desastres ambientales como causa del desplazamiento interno en sus legislaciones, dista de ser excepcional. De hecho, la gran mayoría de las normas y políticas públicas que se han desarrollado alrededor del globo

[52] SOARES, A., “Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention” en *Environmental Displacement in 2018 –Current Protection Challenges* RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26), 2018

para enfrentar el desplazamiento interno no incluyen en éstas a quienes han sido forzados a migrar por causas ambientales o climáticas.

Inspirados por los Principios Deng países como Burundi, Colombia, Georgia, Guatemala, México, Nepal y Turquía han desarrollado medidas para la atención de los desplazados internos, pero ninguno reconoce a los migrantes ambientales como parte de este colectivo. Así mismo en situaciones puntuales, determinados Estados se han negado a incluir las víctimas de desastres naturales en esta categoría. Es el caso de Paquistán tras el terremoto de 2005, o Estados Unidos frente a los afectados por el huracán Katrina[53].

Es preciso aclarar, en este punto, que la decisión estatal de no incluir a las personas afectadas por desastres ambientales en la categoría de desplazados internos es totalmente legítima. Ello por cuanto la definición contenida en los Principios Deng no es jurídicamente vinculante, al ser este un instrumento de *soft law*. Por tanto las autoridades domésticas están en plena libertad de aceptarla total o parcialmente, e incluso de rechazarla. Ahora bien, la decisión de rechazarla tiene varias posibles explicaciones.

En primer lugar, si bien los desastres ambientales fueron incluidos como causa del desplazamiento interno en este instrumento - que data de 1998- fueron olvidados en un primer momento. Solo a finales de la primera década del siglo XXI, Naciones Unidas empezó a promover la acción estatal al respecto; impulsada por el trabajo desarrollado por el profesor Kaelin. En ese momento los Estados ya habían elaborado sus primeras respuestas para enfrentar el desplazamiento interno, en torno a un concepto restringido de este fenómeno, vinculado a los conflictos armados y a las situaciones de violencia[54]. Ampliarlo, para dar cabida a quienes huyen por motivos ambientales y climáticos, ha probado ser todo un reto. La categoría está sólidamente cimentada en las normas e instituciones estatales, lo que genera resistencia al cambio. Así mismo, razones de tipo financiero se interponen, en la medida en que las políticas diseñadas para atender a estas personas exigen cuantiosos recursos, que serían aún mayores en caso de incluirse a quienes han sido expulsados de su hogar debido a desastres ambientales. Adicionalmente, la categoría de desplazado interno es asociada a la

---

[53] Bradley, M. y Cohen, R., Op. Cit., p. 11.

[54] BRADLEY, M. y COHEN, R. Disasters and Displacement: Gaps in Protection, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, Vol. 1 2010, p. 11

incapacidad de las autoridades para proteger a su propia población en situaciones vinculadas a la pérdida del monopolio de la violencia. No es de extrañar que las autoridades hayan procurado limitar al máximo su uso[55].

Esta negativa de los Estados a reconocer como desplazados internos a las personas obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual debido a un desastre ambiental debe ser tenida en cuenta para el desarrollo de las labores de cooperación destinadas a ofrecer asistencia y protección a esta población. **Aunque desde un punto de vista teórico estas personas encajan en la definición, es conveniente emplear términos distintos para referirse a ellas.**

En este sentido, resulta significativo que Perú, el único país de América Latina que ha reconocido como desplazadas internas a estas personas, a través del Decreto Supremo n° 004-2005 de 2014, optó solo cuatro años después, por adoptar el término “migrante ambiental” en su Ley Marco del Cambio Climático[56].

El régimen internacional del desplazamiento interno ofrece lineamientos a los Estados para la protección de quienes han sido forzados a abandonar sus lugares de residencia habitual por causas ambientales. Pero en la práctica, estas disposiciones rara vez son empleadas. De hecho, en ocasiones se evita incluso referirse a estas personas como desplazadas. Factores como el coste económico de su atención, así como la carga negativa del término lo explican.
Es conveniente emplear otro término para hacer referencia a estas personas para facilitar la aceptación de las autoridades estatales.

4.4. El régimen del cambio climático

El cuarto régimen que aporta elementos para la gestión de la movilidad vinculada a causas ambientales y climáticas es el referente al cambio climático. Este fenómeno ha sido un asunto

[55] SÁNCHEZ, B.E. Y URUEÑA, R “Colombian Development-Induced Displacement – Considering the Impact of International Law on Domestic Policy”, Groningen Journal of International Law, Migration and International Law, volume 5, issue 1, 2017.
[56] REPÚBLICA DEL PERÚ, Ley 30754 de 2018.

que ha generado una creciente preocupación en la comunidad internacional que, poco a poco, se ha percatado de sus desastrosos efectos, así como del papel de la actividad humana en su intensificación. En 1992 se abrió a firmas la CMNUCC, de la cual España es parte. Este tratado entró en vigor dos años más tarde y desde entonces han sido numerosos los instrumentos de *hard* y *soft* que han procurado implicar a los Estados tanto en su prevención como en la **mitigación y adaptación** de sus efectos.

Antes de continuar avanzando es conveniente aclarar estos dos últimos conceptos. La mitigación hace referencia a toda intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero[57]. La adaptación, por su parte, es entendida como todo aquel proceso de ajuste, tanto de los sistemas humanos como de los naturales, para enfrentar las nuevas condiciones climáticas - sean estas reales o esperadas - y reducir la vulnerabilidad[58]. Si bien la movilidad humana ha sido encuadrada en este régimen sobre todo en el ámbito de la adaptación y de las pérdidas y daños, la mitigación también resulta relevante. Ello por cuanto, proyectos desarrollados al respecto pueden eventualmente generar desplazamientos de población. En efecto, medidas contempladas dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) [59] y de la iniciativa REDD+[60], como la construcción de represas para centrales hidroeléctricas y almacenamiento de agua, plantaciones forestales y de biocombustibles, construcción de diques, espigones, defensas costeras, sistemas de riego y proyectos de reasignación de agua, pueden generar como efecto colateral la expulsión y relocalización de las comunidades afectadas.

LA MOVILIDAD HUMANA EN EL RÉGIMEN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Mitigación: Toda actividad humana destinada a reducir la producción de gases con efecto invernadero, o absorberlos. Algunas de estas acciones inciden en la movilidad.

---

[57] IPCC, “Anexo II: Glosario”, en *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, 2014, p. 135.

[58] Íbidem, p. 128.

[59] El Mecanismo de Desarrollo Limpio ha sido establecido por el artículo 12 del Protocolo de Kioto. Permite a los Estados desarrollados y a las empresas suscribir acuerdos para cumplir las metas de reducción de gases efecto invernadero.

[60] REDD+ significa Reducción de Emisiones de gases efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO2. Este mecanismo, desarrollado bajo la CMNUCC, busca reconocer y proveer incentivos a los países en desarrollo para proteger sus recursos forestales en tanto sumideros de carbono y así aumentar sus esfuerzos en materia de mitigación.

Adaptación: Todo proceso de ajuste desarrollado con el fin de afrontar las nuevas condiciones climáticas, y reducir la vulnerabilidad. Supone, por tanto, el desarrollo de nuevas capacidades.

Los procesos de movilidad humana se conciben como estrategas de adaptación. Para que resulten exitosos deben desarrollarse de forma planificada y dirigirse al empoderamiento de las personas y comunidades en movimiento. Es por ello que el desplazamiento debe ser evitado. En cuanto a la migración debe procurase que se realicen de forma ordenada. Las relocalizaciones se consideran muy valiosas, siempre y cuando se lleven a cabo de forma transparente y participativa.

Retornando al régimen internacional, en 2010 se aprobó ***el Marco de Adaptación de Cancún***. Fue el primer instrumento en abordar la gestión de la movilidad humana vinculada al cambio climático. Si bien este fenómeno no es el objeto central de esta norma de *soft law* es, hasta el momento, la que mayor atención le ha dedicado. En esencia, este acuerdo indica que **la migración debe ser entendida y promovida como una estrategia de adaptación, capaz de empoderar tanto a las personas obligadas a moverse, como a las comunidades de origen y destino**. El desplazamiento, por el contrario, debería ser evitado, pues aunque constituye una forma de adaptación, resta autonomía a los implicados y aumenta su vulnerabilidad. En cuanto a los procesos de reubicación planificada, se establece que deberían realizarse de la forma más transparente y participativa posible. De manera que tanto las comunidades trasladadas, como las de acogida, resulten beneficiadas.

Con el fin de prevenir el desplazamiento y promover la migración ordenada, el Marco de Cancún, señala a los Estados la conveniencia **incluir la gestión de los flujos de población en sus planes de adaptación nacionales**. Adicionalmente, establece la posibilidad de que los países con menos recursos sean apoyados financieramente por el *Fondo Verde para el Clima*[61]; entidad creada por el mismo instrumento.

En este punto es importante mencionar que, al ser una mera recomendación, los Estados no están obligados a incluir el tema de la movilidad humana en sus planes de adaptación. De

[61] Establecido por la Decisión 3/CP.17, financia tanto actividades de mitigación como de adaptación.

hecho, pocos lo han hecho. Así, por ejemplo de toda América Latina solo Chile y Brasil incluyen alguna mención al respeto. Sin embargo, en los dos casos, se trata, sencillamente, del reconocimiento que la migración como uno de los efectos del cambio climático[62].

Cinco años después se aprobó el Acuerdo de París[63]. Este acuerdo, jurídicamente vinculante, **no aborda de forma directa impacto del cambio climático en la movilidad humana,** limitándose a realizar una breve mención del mismo en el preámbulo. Pese a esta ausencia, incluye disposiciones que son aplicables a la gestión de los éxodos ambientales. Su artículo séptimo establece una serie de directrices que deben guiar los procesos de adaptación. Éstos deben llevarse a cabo:

1. Teniendo como principal objetivo la protección de las personas, sus medios de vida y los ecosistemas.
2. Fortaleciendo las capacidades y aumentando la resiliencia de las comunidades.
3. De forma acorde al lugar y contexto específicos, lo que supone que no puede desarrollarse fórmulas generales para su realización. Cada estrategia de adaptación deberá tener en cuenta las particularidades del espacio físico y de las comunidades que va a afectar.
4. Teniendo en cuenta los enfoques de género y participativo y de forma transparente
5. Basados en al mejor información científica disponible, así como los saberes locales y tradicionales de las comunidades involucradas.

Marco de Adaptación de Cancún	**Acuerdo de París**
Reconoce la migración como estrategia de adaptación. Recomienda su inclusión en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA). Ofrece directrices para los PNA que incluyen los enfoques de género y participativo.	Establece directrices obligatorias para guiar los procesos de adaptación, entre las que se cuentan las vinculadas a la movilidad humana. Insiste en la inclusión de los enfoques de género y participativo.

[62] SÁNCHEZ,B.E. Op. Cit, 2018, p. 256
[63] El tratado establece que para su entrada en vigor se requiere que lo ratifiquen al menos de 55 Partes en la CMNUCC, cuyas emisiones estimadas representen globalmente un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Esta condición se cumplió en la fecha arriba señalada.

4.5. El régimen de reducción del riesgo de desastres

El quinto régimen internacional que aporta elementos para la gestión de las afectaciones a la movilidad humana vinculadas a factores climáticos y ambientales es el referente a la reducción de riesgo de desastres. Se trata de un sistema un tanto particular, ya que tradicionalmente los Estados han sido reacios a que esta materia sea regulada a través de normas internacionales. En consecuencia, hoy en día tan sólo existen un par de convenciones al respecto, que abordan temas puntuales[64]. El grueso de las normas que conforma este sistema es de naturaleza *soft law*.

La movilidad humana no ha sido considerada como un asunto merecedor de una especial atención para parte de este régimen hasta una fecha muy reciente. La *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro*, de 1994, no contenía ni siquiera una mención al respecto. Su sucesor, el *Marco de Acción de Hyogo aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres* (2005-2015) tan solo contaba con una disposición específicamente dirigida a este tema. Al ocuparse de la reducción de los factores que pueden incrementar el riesgo por desastres, se indica a los Estados que deben ocuparse de evitar que los programas para las personas desplazadas aumenten los riesgos y las amenazas (párrafo 19.i).

Esta medida hace referencia no solo a los desplazamientos ambientales, sino también a los ocasionados por la violencia y los conflictos armados[65]. La inadecuada gestión de estos flujos de población aumenta las probabilidades de ocurrencia de catástrofe. Un ejemplo de ello sería permitir que estas personas se ubiquen en zonas con alta exposición al riesgo. El hecho de que esta sea la única mención revela que, para este instrumento, los procesos de movilidad humana solo son tenidos en cuenta como factores que aumentan el riego de desastre y que,

---

[64] Existen dos convenios generales sobre desastres que no están directamente relacionados con asuntos ambientales ni de migraciones. El primero es la Convención de Tampere (1998) la cual reduce los obstáculos jurídicos para el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro. Las medidas que incluye apuntan a la atención y no la reducción. El segundo es el Convenio marco de asistencia para la protección civil (2000) el cual tiene como objeto propiciar la cooperación interestatal de los cuerpos de defensa y protección civil.

[65] GUADAGNO, L., "Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" en *International Journal for Disaster Risk Science* Vol. 7, Issue 30, 2016

por tanto, hay que controlar para desactivar su potencialidad dañina. Se trata de una percepción correcta, pero muy parcial de la compleja relación entre los flujos de población y la reducción del riesgo de desastre.

En contraste, el ***Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030***, **reconoce una relación más compleja entre la movilidad humana y la reducción del riesgo.** En consecuencia cubre un mayor número de aspectos, lo que incluye el desplazamiento y la migración ambiental, los procesos de reubicación y de evacuación. La movilidad humana no es entendida aquí únicamente como una amenaza. También como un factor que, de ser adecuadamente gestionado, puede contribuir a la prevención de desastres, la reducción del riesgo y de los impactos negativos de las catástrofes, así como del aumento de la resiliencia tanto de las personas como de las comunidades. Sin embargo, el marco evita abordar otros aspectos importantes. Entre ellos, la posibilidad de reconocer a migrantes y desplazados a causa de los desastres ambientales un estatus especial. Es decir, de crear categorías jurídicas, dotadas de una serie de derechos. La falta de voluntad de los Estados al respecto llevó a que se pactaran medidas para el gestionar los éxodos, pero no se concibiera a quienes los enfrentan como grupos distintos a la categoría general de damnificados o afectados por las catástrofes ambientales[66].

Este marco que, al igual que su antecesor, ha sido aprobado por España, establece cinco tipos de medidas en relación a la movilidad humana.

4.5.1. Medidas relativas a los desplazados y migrantes en general

Uno de los aspectos más importantes de Sendai frente a la movilidad humana es el reconocer que las sociedades que se enfrentan a los desastres son, en su mayor parte, comunidades en las que la presencia de migrantes y desplazados es significativa. Independientemente de su origen y de las causas que los han llevado a instalarse en las comunidades de acogida, estas personas son portadoras de saberes, habilidades y experiencias, que pueden ser muy valiosas para enfrentar las catástrofes. Sin embargo, al mismo tiempo, enfrentan un grado de vulnerabilidad superior al de la población local, pues con frecuencia deben buscar su

[66] Íbidem.

residencia en áreas expuestas al riesgo y enfrentan barreras sociales, de lenguaje y culturales para acceder a la información y los servicios de asistencia y protección.

Para aprovechar sus habilidades y, a la vez, reducir su fragilidad, el Marco de Sendai propone a los estados involucrar activamente a estas personas en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales, y de las soluciones concretas en los niveles locales (párrafos 7 y 27). Con ello los desplazados, y también los migrantes, dejan de ser receptores pasivos de asistencia, para convertirse en sujetos con agencia, que intervienen en la toma y puesta en práctica de las decisiones que les afectan directamente. De esta manera, además, resulta más sencillo identificar sus particulares necesidades y darles una respuesta adecuada. Así mismo, invita a los Estados a establecer un diálogo con estas personas para identificar los conocimientos y capacidades que pueden aportar a la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades receptoras (párrafo 36.a.vi).

4.5.2. Disposiciones relativas a los flujos de población como amenazas

Continuando con la estela trazada por Hyogo, el Marco de Sendai retoma la necesidad de gestionar los flujos de población, tanto voluntarios como forzados, de manera que no se conviertan en una amenaza. Partiendo de la base de que la migración y el desplazamiento son, en la actualidad, uno de los factores clave del cambio demográfico, y que estas personas se dirigen en su mayoría a las ciudades[67], este instrumento señala a los Estados la necesidad de planear sus procesos de urbanización de manera tal que reduzcan las vulnerabilidades y la exposición al riesgo (párrafos 6 y 30.f). Así mismo deben incluirse evaluaciones de riesgo por desastre en la elaboración e implementación de las políticas de gestión territorial y planificación urbana (párrafo 30.f). Es decir, la reducción y gestión del riesgo debe incorporarse a toda política o estrategia que involucre asentamientos humanos, con especial atención a aquellos que reciben o generan migrantes y desplazados.

4.5.3. Reubicaciones

[67] OIM- Organización Internacional de las Migraciones, *World migration report*, OIM-Ginebra, 2015.

Los procesos de reubicación planificados se tratan en el Marco de Sendai como una opción potencial para reducir el riesgo (párrafo 27.k). Es decir, se los considera una medida que debe ser valorada para prevenir la ocurrencia de desastres en comunidades asentadas en zonas con alta exposición al riesgo o que enfrentan procesos irreversibles de degradación ambiental. El traslado de la población, sin embargo, debe considerarse como un recurso extremo; solo debe adoptarse si no es posible desactivar la amenaza o mitigar el riesgo. Ello debido a diversos factores, como su elevado costo, la compleja relación entre los recién llegados y la comunidad receptora, así como las dificultades para preservar y reactivar el tejido social, económico y cultural de las comunidades afectadas[68].

4.5.4. Preparación para los procesos de evacuación

Los procesos de evacuación que suponen un traslado temporal de la población, son considerados también una herramienta valiosa. Así lo reconoce este instrumento internacional, que indica a los Estados la conveniencia de realizar ejercicios periódicos de evacuación para preparar las poblaciones ubicadas en zonas propensas a sufrir desastres. Así mismo, deben establecerse planes para la realización de estos procesos, que incluyan previsiones para cubrir las necesidades de alojamiento, alimentación y demás recursos no alimenticios (párrafo 33.h).

El Marco señala, además, que bajo determinadas circunstancias, la evacuación puede prolongarse en el tiempo; por ejemplo cuando los efectos del desastre impiden un retorno seguro. En consecuencia, las autoridades deben prever esta posibilidad, así como lo medios para obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades de los desplazados. La cooperación internacional tiene aquí reservado un papel importante.

4.5.5. Gestión de los desplazamientos ambientales

Por último, el Marco de Sendai reconoce la capacidad de las catástrofes para generar procesos de desplazamiento. En consecuencia, indica a los estados la necesidad de prepararse para

[68] GUADAÑO, Op. Cit.

“garantizar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y desplazamientos relacionados, incluyendo el acceso a una vivienda segura, alimentos esenciales y suministros de ayuda no alimentaria” (párrafo 33.h). Así mismo, los alienta a adoptar -a nivel nacional y local- políticas y programas que permitan fortalecer la resiliencia de quienes han sido expulsados de sus lugares de residencia habitual (Párrafo 30.l). Señala, además, que la movilidad humana, el desplazamiento, la evacuación y reubicación son asuntos que deben recibir una respuesta prioritaria, animado a dictar disposiciones al respecto. Sea cual sea la respuesta, esta debe incluir también a las comunidades receptoras y estar orientada a aumentar la resiliencia de quienes están en movimiento y de quienes les acogen. Finalmente propone la cooperación internacional como mecanismo para aumentar la resiliencia y reducir tanto el riesgo de desastres, como el riesgo de desplazamientos.

El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 establece cinco tipos de disposiciones relacionadas con la gestión de la movilidad humana:

1. Recomienda a los Estados reconocer y aprovechar los conocimientos, las habilidades y capacidades que pueden aportar desplazados y migrantes a las sociedades que enfrentan desastres, promoviendo su activa participación en la formulación de las políticas y acciones de reducción al riesgo.

2. Propone incorporar de forma transversal la reducción del riesgo en los procesos de urbanización y gestión territorial, a fin de desactivar los flujos de población como amenazas.

3. Recomienda, como último recurso el desarrollo de procesos de reubicación planificada para poblaciones asentadas en áreas de alta exposición al riesgo no mitigable.

4. Establece directrices para guiar los procesos de evacuación y alojamiento temporal.

5. Indica a las autoridades la necesidad de preparase para enfrentar los procesos de desplazamiento generados por desastre; asegurando a los afectados acceso a los bienes y servicios necesarios para desarrollar sus vidas en condiciones de dignidad.

4.6. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La ***Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*** adoptada en 2015 constituye un plan de acción consensuado por todos los Estados miembros de Naciones Unidas para enfrentar, de forma comprehensiva los desafíos que supone el desarrollo sostenible en los niveles local, regional y universal. Su contenido, que abarca 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, exige transformaciones estructurales; tanto al interior de cada país, con en las estructuras de cooperación trasnacional. Constituye, en la actualidad, la carta de navegación de la comunidad internacional en materia de políticas socioeconómicas y cooperación internacional. Si bien no aborda de manera directa la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres, establece una serie de compromisos que se vinculan directamente con este asunto.

En primer lugar, señala la existencia de un compromiso internacional frente a los migrantes, refugiados y desplazados a fin de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos. La garantía de una migración segura, ordenada y regular, se incluye dentro de esta responsabilidad compartida[69]. Los amplios términos de este reconocimiento permiten ubicar en su interior la atención a los éxodos vinculados a desastres ambientales.

En segundo lugar, entre los ODS y metas de este instrumento, se encuentran algunos que se complementan con los objetivos de los regímenes de cambio climático, derechos humanos y reducción del riesgo de desastres[70]. El objetivo 1.5 establece el fomento de la resiliencia y la reducción de la exposición al riesgo de las personas y comunidades vulnerables. Ello implica el desarrollo y mejora de mecanismos de prevención de desastres y de adaptación a los efectos del cambio climático que, a su vez, eviten la afectación a los patrones de movilidad de estos grupos. El objetivo 10.7 señala la búsqueda de una migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas. Esto supone enfrentar las causas que obligan a emprender estos procesos de manera forzada. En especial si de alguna manera están vinculados a procesos de desarrollo; como suelen estarlo los desastres ambientales. El objetivo 11 busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles. Su consecución pasa, necesariamente, por acciones para prevenir los desastres y con ellos la

---

[69] Doc. N.U. A/RES/70/1, par. 29

[70] GLOBAL MIGRATION GROUP (GMG), *Guidance Note on Integrating Migration and Displacement in United Nations Development Assistance Frameworks* (UNDAFs). IOM, UNDP, GMG, 2016.

afectación indeseada a la movilidad en el ámbito urbano. Finalmente número 13 busca la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, lo que necesariamente apunta al desarrollo de medidas de adaptación que permitan evitar el éxodo forzado y el confinamiento, así como encontrar vía para que la migración se convierta en una estrategia de adaptación exitosa.

La Agenda 2030 no hace referencia explícita a la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Sin embargo, es un tema que encaja cómodamente en los ODS 1.5, 10.7, 11, y 13.

4.7. El proceso Nansen

La comunidad internacional ha sido incapaz, hasta el momento, de abordar de manera clara, integral y detallada los retos que suponen la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Es por ello que sectores de la academia, acompañados por algunos países, organizaciones internacionales, ONG e incluso expertos a título individual, se han dado a la tarea de preparar guías específicas para ayudar a los Estados en la gestión de movimientos de población vinculados a casas ambientales y climáticas, en especial cuando son forzados.

Son varias las iniciativas que se han desarrollado en este sentido. Sin embargo en este documento, solo vamos a hacer referencia a la ***Agenda para la Protección del Desplazamiento Trasfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático***[71] (en adelante Agenda Nansen). Esto por cuanto es la única a la que España se ha adherido.

Este instrumento es fruto de la Iniciativa Nansen, lanzada en 2012 por Noruega y Suiza, con el apoyo de ACNUR[72]; proyecto que además respondía la petición realizada por el Marco de Adaptación de Cancún a la comunidad internacional de generar mecanismos para mejorar el

[71] INICIATIVA NANSEN, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters an Climate Change*, Ginebra: The Nansen Initiative, diciembre 2015.
[72] KÄLIN, Walter, "De los principios Nansen a la Iniciativa Nansen" en *Migraciones Forzadas. Revisa* Nº 41, diciembre 2012.

entendimiento, la cooperación y la coordinación en materia de migración, desplazamiento y reubicación vinculados al cambio climático[73]. Previo a su formulación se adelantó un proceso de consultas que cubrió las regiones más vulnerables a los desplazamientos ambientales: el Pacífico, América Central, el Cuerno de África, el sudeste asiático y el sur de Asia. Tanto la sociedad civil como los gobiernos de estas zonas participaron en este trabajo. Adicionalmente se llevaron a cabo talleres y estudios sobre otras regiones del mundo que enfrentan proceso de movilidad asociada a factores climáticos y ambientales[74], lo que permitió elaborar una consulta global[75].

Esta agenda, más que un instrumento clásico de derecho internacional, es un manual que recoge los conceptos básicos, principios y buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas adecuadas y eficaces. Para ello combina la protección de los derechos humanos, con la gestión de riesgo, la planeación del territorio y las medidas de adaptación al cambio climático, así como relativas al desarrollo sostenible. Apuesta por una atención conjunta a los desplazamientos vinculados a los efectos de cambio climático y a los demás tipos de desastre ambiental. La gestión que propone se basa en la comprensión de la complejidad de este fenómeno, reconociendo la multiplicidad de factores que se entrelazan para su producción, así como la ausencia de normas internacionales que establezcan la obligación de los Estados de recibir en su territorio a estas personas.

Frente a estos retos se propone un enfoque integral para la gestión de estos flujos que combina la acción en los territorios donde estos se originan y en aquellos a donde se dirigen. Ello supone desarrollar acciones en tres áreas. En primer lugar, se señala que debe abordarse la prevención, a través de medidas que enfrenten las causas profundas de estos éxodos. La Agenda establece, en consecuencia, la necesidad de desarrollar medidas relativas a la reducción de riesgos por desastre, la mejora de las infraestructuras, de planificación urbana, de adaptación al cambio climático y de reforma agraria; esto último con el objetivo de mejorar el acceso y la distribución de la tierra. Así mismo sugiere la revisión de los modelos de desarrollo adoptados por estos países, con el fin de identificar - y en caso necesario corregir - su capacidad para incrementar la vulnerabilidad de los territorios y poblaciones frente a los

[73] Párrafo 14.f del Marco de Adaptación de Cancún.
[74] Así, por ejemplo, de América del Sur se preparó un background paper, el cual fue elaborado por el colombiano Nicolás Rodríguez. Ver nota de pie de página No. 13.
[75] Los documentos de las consultas están disponibles en el sitio web de la Iniciativa Nansen: https://www.nanseninitiative.org/#consultations. [Consultada el 18 de nero de 2017]

efectos del cambio climático y las catástrofes ambientales en general. El fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ubicadas en las regiones más vulnerables también debe ser objeto de desarrollo[76].

El segundo componente es la atención de los éxodos antes de cruzar una frontera internacional. Bajo la premisa de que la gran mayoría de los flujos de población son primero internos, y que si no son debidamente atendidos quienes los integran optan por buscar protección cruzando una frontera internacional, se establecen lineamientos para que los Estados de origen ejerzan su responsabilidad. Los Principios Deng deben guiar las acciones y políticas domésticas, de manera que la protección de los derechos de estas personas constituya su principal objetivo. No obstante, se reconoce que es necesario ir más allá de este documento. Las indicaciones relativas a los procesos de reubicación planeada son complementadas insistiendo en el enfoque participativo que debe guiarlos, así como en la inclusión de las comunidades receptoras. Así mismo, se recomienda que el traslado de la población a su nuevo hogar se conciba como un proceso largo y gradual, a partir de un enfoque que combine elementos humanitarios y de desarrollo, con el propósito de lograr su plena integración, recuperación y autonomía[77].

Adicionalmente se propone a los países en los que los éxodos ambientales y climáticos tienen su origen, desarrollar programas de migración ordenada destinados a las personas y comunidades que residen en áreas expuestas a los desastres ambientales. La experiencia de países africanos y asiáticos incluidos en las consultas, permite sostener que las migraciones circulares y estacionales pueden constituirse en interesantes estrategias de adaptación[78]. Por una parte permiten disminuir la presión demográfica sobre terrenos vulnerables y, adicionalmente, proveer a las comunidades de los recursos que requieren para su supervivencia y bienestar, sin necesidad de cortar el vínculo que las une a los territorios que les pertenecen y/o que han habitado de manera tradicional. La migración sin intención de retorno – interna o trasnacional- se presenta también como una opción que puede ofrecer alternativas para la adaptación de quienes permanecen, en la medida en la que se gestione de

---

[76] INICIATIVA NANSEN, Op. Cit, p 34-36.
[77] Íbidem, p. 38-41.
[78] Las migraciones circulares son aquellas que implican éxodos repetidos entre el punto de origen y el de destino. La estacional involucra así mismo movimientos repetidos, pero no necesariamente hacia el mismo destino. En este caso el periodo de cosecha o de desarrollo de determinadas actividades -por regla general, agropecuarias y pesqueras- determinan el periodo del año en el que se realiza el movimiento.

manera adecuada las remesas enviadas a las áreas que afrontan los efectos del cambio climático invirtiéndolas, por ejemplo, en tecnología que permita adaptar la producción agropecuaria al nuevo entorno[79].

El desarrollo de programas de migración ordenada no puede ser tarea exclusiva de los Estados de origen cuando las personas cruzan fronteras internacionales. Es preciso que se desarrollen estrategias de cooperación entre éstos y los países de destino. Justamente el tercero, y último de los elementos centrales de la Agenda se ocupa de la responsabilidad de éstos. Así promueve el desarrollo de acuerdos y estrategias de cooperación que permitan este tipo de flujos de población garantizando su voluntariedad, el así como el bienestar y los derechos de los migrantes. Por otro lado, señala la necesidad de que los Estados de acogida revisen sus marcos normativos para afrontar las corrientes de desplazados trasnacionales. El régimen del refugio – como ya se ha analizado en este texto- no ofrece en principio protección para estas personas, por lo que es necesario desarrollar nuevas respuestas para aquellos que no pueden retornar a su lugar de origen, de manera temporal o permanente.

Este reto supone desarrollar mecanismos para identificar a los desplazados y distinguirlos de los migrantes, en la medida en la que es el carácter involuntario de su éxodo lo que justificaría su admisión, en virtud de su vulnerabilidad y de la incapacidad del Estado de origen de ofrecerles protección. Una vez identificada esta población es preciso desarrollar medidas para garantizar su admisión y ofrecerle un trato acorde a su dignidad durante su estadía. Por último, implica la búsqueda de soluciones duraderas a través del retorno, la reubicación o la integración local. De todos estos aspectos se ocupa la Agenda, recurriendo a las experiencias y buenas prácticas identificadas en las consultas regionales, así como al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al principio de no devolución[80].

Pese a su condición de instrumento de *soft law* la Agenda ha sido aprobada por 109 Estados que se han comprometido a aplicar sus directrices. A fin de facilitar el cumplimento de este compromiso la Iniciativa se transformó en 2016 en la Plataforma de Desplazamiento por Desastre. Esta nueva organización internacional, dotada de una compleja estructura interna de la que hacen parte gobiernos, expertos independientes y organizaciones internacionales, tiene

[79] INICIATIVA NANSEN, Op. Cit, p. 36 y 37.
[80] Íbidem, p. 22-31.

como misión la difusión y promoción de la Agenda. Así mismo promueve la búsqueda de nuevas respuestas a los retos que supone el desplazamiento ambiental y climático[81].

Dado que fue creada en 2016 aún es muy pronto para hacer una valoración de sus resultados. No obstante, su mera existencia da cuenta de la importancia de la Agenda, así como del creciente consenso que se ha creado en torno a las directrices de acción que propone.

AGENDA PARA LA PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO TRASFRONTERIZO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Se trata de un manual elaborado por los expertos de la Iniciativa Nansen que recoge buenas prácticas y establece directrices para gestionar el desplazamiento, la migración y los procesos de reubicación ambientales - internos y trasnacionales- en cuatro, género y diferencial:

- **Prevención:** Supone enfrentar las causas profundas de los éxodos a través de acciones que aumenten las capacidades y fortalezcan la resiliencia de las poblaciones en al áreas relativas a la reducción de riesgos por desastre, la mejora de las infraestructuras, la planificación urbana y del territorio, la adaptación al cambio climático y la reforma agraria. Implica, así mismo, revisar el modelo de desarrollo adoptado.

- **Atención y protección a los éxodos internos:** Implica la aplicación de los Principios Deng a los desplazamientos internos y el desarrollo de programas y acciones para la gestión ordenada de las migraciones. Las relocalizaciones planificadas deben concebirse como un proceso lento y gradual, contar con la participación de la comunidad receptora.

- **Gestión ordenada de las migraciones:** Supone el desarrollo de programas de migración circular y estacional, tanto internos como trasnacionales. También de medidas para que las remesas contribuyan a fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas.

[81] La información sobre la Plataforma Nansen se encuentra disponible en su página web. http://disasterdisplacement.org/ [Consultada el 21 de enero de 2017].

- **Atención y protección a los éxodos trasnacionales:** Demanda el desarrollo de estrategias y mecanismos de coordinación entre Estados para la gestión de estos flujos forzados y voluntarios de población de forma ordenada, y respetuosa de los derechos de quienes lo integran y acorde a su particular grado de vulnerabilidad.

5. LOS RETOS QUE SUPONE AFRONTAR LA MOVILIDAD HUMANA ASOCIADA A LOS DESASTRES AMBIENTALES

Los distintos regímenes jurídicos presentados en la sección anterior formulan diversas propuestas para afrontar el desplazamiento, la migración y los procesos de reubicación planificada por causas ambientales. Sin embargo, todas son fragmentarias. Ninguna aborda la movilidad humana asociada a causas ambientales de manera integral. De hecho, en la mayoría de los casos solo se ocupan de establecer, o recomendar, medidas para ciertos aspectos de cada una de las dimensiones de este tipo de éxodos.

Las disposiciones provenientes del régimen del cambio climático conciben los movimientos de población solo desde la perspectiva de la adaptación. Las elaboradas desde el régimen de reducción del riesgo por desastre están centradas en dar a estos flujos un manejo que permita reducir la probabilidad de que se produzcan catástrofes, así como en contribuir al incremento de la resiliencia de las comunidades y territorios. Por su parte, las provenientes del régimen de los desplazamientos internos están enfocadas en proteger los derechos y garantizar la asistencia solo a quienes se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia; sin ocuparse de migrantes y personas en situación de confinamiento. La Declaración de Nueva York y los Pactos Globales en migración y refugio se ocupan únicamente de la necesidad de tomar medidas frente a los eventos que causan los movimientos de población (voluntarios y forzados) y de apuntar medidas para que en caso de que se produzcan puedan ser gestionados de forma segura y ordenada. Finalmente, el derecho de los derechos humanos establece mandatos –esta vez totalmente obligatorios- aplicables a todas las situaciones, pero tan generales que necesitan ser concretados de algún modo.

La dificultad para comprender el tejido que conforma la combinación de estas disposiciones se ve incrementada por el hecho de que estos regímenes han sido construidos sobre lógicas y prioridades distintas. Algunos regímenes, como el de derechos humanos, refugio y desplazamiento interno están estructurados en torno a los enfoques de derechos y género, mientras que otros han sido construidos sobre consideraciones técnicas y ubican la protección del ser humano en un lugar secundario. Así mismo, como ya sea mencionado, por regla general consideran los movimientos de población ocasionados por desastres ambientales como un asunto menor, al que dedican poca atención.

Resulta, por tanto, necesario sistematizar y dar coherencia a las disposiciones jurídicas existentes. Por una parte es la única manera de comprender cuáles son las pautas que desde el derecho internacional se han fijado para enfrentar las distintas dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales. Por otra parte, es una vía eficaz para **identificar los retos que suponen la asistencia y protección de las personas y comunidades que se encuentran en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación. Eso desafíos, a su vez, deben constituirse en las líneas rectoras de cualquier programa de cooperación internacional en la materia**. En otras palabras, señalan los derroteros que debería seguir la Cooperación Española si opta por actuar sobre este asunto.

5.1. La creación y difusión del conocimiento

Antes de iniciar el análisis de las disposiciones dispersas en el ordenamiento internacional, es necesario abordar un desafío para enfrentar la movilidad humana asociada desastres ambientales, que precede a cualquier otro. Se trata de la necesidad de crear un sólido cuerpo de conocimientos al respecto. Si bien se trata de un asunto que, de manera progresiva, ha despertado el interés de investigadores académicos, institutos de investigación estatales, organizaciones internacionales y el sector de las ONG, es aún mucho lo que se desconoce del mismo. Cubrir este vacío resulta indispensable para el diseño y ejecución de cualquier tipo de acción; tanto por parte de las autoridades estatales, como de los organismos de cooperación internacional.

Por otra parte, contar con un cuerpo de conocimiento sólido, dotado de datos que permitan comprender su magnitud a escala global, nacional y local, sus patrones y ciclos, así como sus efectos en el desarrollo de las comunidades, países y regiones, permitirá visibilizar este fenómeno y dotarlo de entidad propia. Esto resulta muy importante, ya que en la actualidad, y por regla general, los Estados, y la opinión pública, lo perciben tan solo como uno de los posibles efectos de los desastres y, en menor medida, del cambio climático. En consecuencia, la actuación frente al mismo resulta fragmentada e insuficiente.

La construcción de un saber sobre este tipo de afectaciones a la movilidad humana debe incluir dos elementos. Por una parte, es preciso desarrollar sistemas de registro, a nivel nacional, que permita identificar el número de personas y comunidades que enfrentan situaciones de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación. Se trata de una tarea ardua. Tal y como se señaló en la segunda sección de este documento, en son numerosos los países que no cuentan con mecanismos adecuados para registrar los daños y víctimas causadas por los desastres de súbita aparición que enfrentan. Resulta, por tanto, necesario reforzar los mecanismos existentes e incorporar en ellos la dimensión de movilidad humana.

Adicionalmente es necesario desarrollar acciones para que los movimientos de población vinculados a los desastres de lenta aparición se visibilicen y sean tenidos en cuenta. Por último, los flujos de población trasnacionales vinculados a causas ambientales deberían ser registrados de alguna manera, y su condición de migrantes o desplazados establecida. La necesidad de desarrollar criterios que permitan realizar estas tareas ha sido calificada de imperiosa por la Agenda Nansen[82].

Un segundo elemento vital para la construcción de un saber sobre esta materia es el apoyo a la labor de investigación que se desarrolla en los niveles internacional y nacional. Si bien, cada vez son más los estudios que desde la academia y centros de investigación se llevan a cabo sobre este tipo de movilidad humana, el área que aún no se ha cubierto es muy vasta y son múltiples las preguntas que siguen sin respuesta. Adicionalmente es preciso que los resultados de estas investigaciones se difundan. Este saber debe llegar a las instancias de toma de decisión, de manera que se adopten las medidas más adecuadas. Así mismo, es necesario que

[82] INICIATIVA NANSEN, *Agenda..*, p. 9

la ciudadanía tenga la posibilidad conocer la existencia de este fenómeno, sus implicaciones, así como la necesidad de acciones para enfrentarlo y proteger a quienes lo afrontan.

La creación de un sólido cuerpo de conocimientos sobre la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres es el primer desafío para enfrentar este fenómeno, tanto por parte de los Estados que lo padecen, como por parte de la cooperación internacional. Para afrontarlo se requiere:

- Desarrollar sistemas de registro que permitan identificar a las personas en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y procesos de reubicación por causa ambientales.
- Apoyar la labor de investigación que se desarrolla en los niveles internacional y nacional; así como promover la difusión de los resultados alcanzados.

5.2. La necesidad de impulsar la aplicación de las normas internacionales específicamente diseñadas para enfrentar los éxodos ambientales

En la sección anterior se han presentado los marcos normativos que, de una manera u otra, inciden en la gestión de los procesos de movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático y en la protección y asistencia de quienes los enfrentan. Tal y como se ha señalado, ninguno se ocupa en exclusiva de este fenómeno. De hecho, en la mayor parte de los casos éste ocupa un lugar marginal dentro de estos regímenes. Sin embargo, el análisis realizado en ese punto permitió identificar seis instrumentos que ofrecen respuestas interesantes y complejas a los retos que supone este tipo de éxodos. Se trata de **la Convención sobre refugiados de la OUA,** los **Principios Deng, la Convención de Kampala, el Marco de Cancún para la Adaptación, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo por desastre y la Agenda Nansen**.

Estas normas han recibido una amplia acogida por parte de los Estados pero, por diversas razones, su aplicación frente a los desplazamientos y las migraciones por causas climáticas y ambientales es aún muy restringida. Dado que en la actualidad no existe voluntad política en la comunidad internacional para impulsar la creación de un instrumento vinculante que

establezca un régimen específico frente a este tipo de movilidad[83], **resulta imperioso promover la aplicación de estas disposiciones** por parte de los países que afrontan éxodos ambientales. Se trata de un interesante reto para un país que, como España, se encuentra en proceso de reforzar su política de diplomacia humanitaria[84]; al dotarlo de una causa que promover entre los Estados africanos y latinoamericanos los cuales han sido sus tradicionales socios en materia de cooperación y enfrentan el incremento de estos movimientos de población.

5.3. La prevención como desafío

La prevención de las afectaciones a la movilidad ocasionadas por desastres debe constituir la prioridad de toda acción que se desarrolle frente a este asunto. Incluso cuando el movimiento vinculado factores ambientales es predominantemente voluntario –como es el caso de la migración- genera impactos negativos en quienes lo enfrentan. Por tanto, deben adoptarse las medidas necesarias para evitar su ocurrencia. En efecto, el confinamiento y el desplazamiento conllevan una severa afectación al bienestar y al goce efectivo de los derechos de las personas y comunidades que deben enfrentar estas situaciones. En el primer caso el aislamiento al que se ven sometidas supone la imposibilidad de acceder a bienes y servicios esenciales para la vida en condiciones de dignidad. Situación ésta que puede derivar en una amenaza a la misma existencia en el sentido biológico. En el segundo caso, el éxodo impuesto conlleva el desarraigo, que a su vez deriva en la afectación de numerosos derechos, sumiendo a estas personas en una situación de vulnerabilidad difícil de superar. Supone también una amenaza de gran entidad para la existencia misma de las comunidades afectadas.

Los procesos de reubicación planificada, ocasionan también impactos muy negativos sobre las comunidades e individuos. De hecho, pocas veces logran recuperar tanto el nivel de bienestar como de goce efectivo de los derechos que poseían en la situación previa al éxodo[85]. La migración, por su parte, al ser un proceso predominantemente voluntario no afecta de manera tan severa los derechos y el bienestar de quienes la emprenden. No obstante, no debe

---

[83] McADAM, Jane "Swimming Against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer" en *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, No. 1, 2011

[84] MAEC, *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* 2019-2026, 2019, p. 30.

[85] SERJE, M. "Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos" en *Los dilemas del reasentamiento*, Serje, Margarita. y Anzellini, Stephano. (Comps.) Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes, 2011

perderse de vista que no se trata de éxodos que hayan sido elegidos de manera plenamente libre. Tampoco debe subestimarse el hecho de que la población que migra es aquella que afrontaba una situación de pobreza y/o marginalidad previa, que le impide enfrentar de otra manera los cambios en su entorno.

Una respuesta a este tipo de movilidad debe, por tanto, esforzarse para evitar la generación de estos procesos, que tienden a incrementar la fragilidad de los más vulnerables. Para ello es necesario trabajar para impedir que tengan lugar los desastres ambientales que se constituyen en factor de expulsión. Así mismo, es necesario dotar a las comunidades de las herramientas necesarias para adaptarse al nuevo escenario generado por los efectos del cambio climático, de manera que no se vean obligadas a abandonar su territorio. Dos regímenes internacionales establecen medidas al respecto.

Antes de abordarlas, es necesario hacer una puntualización adicional. **La prevención de los éxodos (voluntarios y forzados), cobra una especial relevancia cuando se trata de comunidades indígenas, tribales campesinas.** Tal y como recuerda el noveno Principio Deng, estos grupos humanos tiene una especial relación con el territorio, por lo que es aún más urgente procurar que no se vean obligadas a trasladarse.

5.3.1. La prevención desde el sistema de reducción del riesgo

La prevención y reducción del riesgo de desastres (es decir, disminuir la probabilidad de que tengan lugar), así como y aumentar la resiliencia de las comunidades constituye una de la prioridades del Marco de Sendai. Para ello el instrumento señala un amplio conjunto de medidas en sus párrafos 30 y 31. De éstas, son particularmente importantes para el presente documento las siguientes:

- Desarrollar acciones a nivel nacional y local:
  - Orientadas a evitar la producción de los eventos que desencadenan los procesos de movilidad a partir de la acción sobre sus causas profundas; vinculadas al modelo de desarrollo, la inadecuada planeación del desarrollo y

del ordenamiento territorial, así como la inequitativa distribución de la riqueza;
  - Que permitan incluir evaluaciones de riesgo por desastre en la elaboración e implementación de las políticas de gestión territorial y planificación urbana;
  - Que refuercen el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas y apliquen enfoques integrados de ordenación del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres;
  - Destinadas a la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales.

- Desde los niveles nacional e internacional las acciones desarrolladas deberían:
  - Reforzar y promover la colaboración y la creación de capacidad para proteger los bienes de producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas;
  - Promover y apoyar el desarrollo de redes de protección social como medidas de reducción del riesgo de desastres vinculadas a programas de mejora de los medios de vida e integradas en esos programas, a fin de asegurar la resiliencia ante las crisis a nivel de los hogares y las comunidades;
  - Reforzar y ampliar las acciones internacionales destinadas a erradicar el hambre y la pobreza mediante la reducción del riesgo de desastres.

5.3.2. La adaptación desde el sistema del cambio climático

La prevención de desastres ambientales debe ser complementada como medidas de adaptación que permitan a las comunidades enfrentar los cambios en su entorno sin necesidad de trasladarse. Para ello, **tal y como lo recomienda el Marco de Adaptación de Cancún, la movilidad humana debería ser incluida en los planes nacionales de adaptación**. De esta forma se logran dos objetivos, por una parte que el elemento de movilidad sea tenido en cuenta de forma transversal en la planificación y ejecución de las medidas de adaptación y por otra que se desarrollen acciones específicas al respecto. Siguiendo las directrices establecidas por el propio marco y el Acuerdo de París, estas medidas deben tenerse en cuenta las siguientes directrices:

- Deben evitarse las respuestas espontáneas a los efectos del cambio climático, las acciones que se adopten deben estar respaldadas por los conocimientos científicos más avanzado, así como por los saberes tradicionales;
- Todo proceso de adaptación debe hacerse teniendo en cuenta el particular contexto en el que se va a desarrollar;
- Las acciones deben ser desarrolladas de acuerdo a los enfoques de género y participativo, así como de conformidad al principio de transparencia;
- El proceso debe ser liderado por las autoridades nacionales. Sin embargo, debe asegurarse la participación del nivel local y de las comunidades afectadas
- Las comunidades y ecosistemas vulnerables deben ser tenidos en cuenta de forma particular; y
- La cooperación internacional y la cooperación ente Estados tienen un papel esencial en el diseño y desarrollo de estas medidas.

El segundo desafío es la prevención de las afectaciones a la movilidad por los desastres y los efectos del cambio climático. Esta tarea cobra una especial relevancia cuando se está ante comunidades con fuerte arraigo sobre el territorio (grupos indígenas, campesinos o tribales). Dos regímenes internacionales ofrecen respuestas ante esta cuestión:

- **Régimen de reducción del riesgo:** El Marco de Sendai ofrece medidas para enfrentar las causas profundas de los desastres: pobreza, modelo de desarrollo, gestión territorial y planeación urbana. Recomienda, además, la colaboración interestatal y regional.
- **Régimen del cambio climático:** Señala la necesidad de complementar las acciones de prevención de desastres con medidas de adaptación. Estás deben ser planeadas cuidadosamente teniendo en cuenta las particularidades del territorio y las comunidades. Los enfoques de género y participativo deben ser centrales en este proceso.

5.4. Enfrentar el desplazamiento interno

El desplazamiento interno es la única de las dimensiones de la movilidad humana por causas ambientales de la que se tienen datos a nivel global; datos que apuntan a que es el tipo de éxodo vinculado a causas ambientales que se presenta con mayor frecuencia. Adicionalmente, a diferencia de las demás dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales, se cuenta con dos instrumentos específicamente orientados a su gestión y la protección de quienes lo enfrentan. Se trata de los Principios Deng y la Convención de Kampala.

Ante este panorama, se podría pensar que los Estados y las sociedades son plenamente conscientes de la existencia de este fenómeno, así como de la necesidad de desarrollar medidas específicamente orientadas a su atención y protección de las personas que lo enfrentan. Sin embargo, ya sabemos que la realidad es otra. Las autoridades se han mostrado muy poco proclives a reconocer la existencia de desplazados ambientales su interior. En consecuencia, son muy pocos los países que han desarrollado políticas públicas al respecto. En la gran mayoría de los casos, las personas en situación de desplazamiento interno ambiental son incluidas en la amplia categoría de afectados por los desastres, así que su atención y protección ha sido confiada a las políticas públicas de reducción del riesgo.

Teniendo en cuenta esta realidad, pasemos a señalar los desafíos que supone para los estados enfrentar este tipo de éxodos.

5.4.1. Visibilizar el desplazamiento interno

El primer reto está relacionado con la visibilización del desplazamiento interno. Pese a las estadísticas, trabajos teóricos y normas internacionales, lo cierto es que las autoridades estatales, así como las sociedades, no son aun plenamente conscientes de su existencia como un fenómeno en sí mismo considerado. A fin de rasgar este velo de ignorancia, y hacerles conscientes de la magnitud y complejidad de este asunto, es preciso trabajar en la producción de conocimiento, datos y estadísticas sobre este fenómeno a nivel nacional y local. Solo en la medida en la que se disponga de datos certeros sobre el número de personas afectadas por este tipo de éxodos, la causa de su éxodo y la situación en la que se encuentran es posible exigir a las autoridades acciones para su atención.

5.4.2. Incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial a las respuestas y la prevención

El desplazamiento interno ambiental ha sido tradicionalmente enfrentado por los Estados a través de las políticas públicas de gestión de riesgos. Los procesos de evacuación, alojamiento temporal, reconstrucción, retorno y reubicación son abordados por estas. Estas medidas, sin embargo, han sido concebidas desde una perspectiva técnica que no suele incluir el enfoque de derechos. Pese a las recomendaciones de los marcos de Hyogo y Sendai, en la mayoría de los casos los afectados son concebidos más como objeto de atención, que como sujetos titulares de derechos humanos, dotados de agencia y con el derecho a intervenir en el proceso de toma de decisiones que les afectan. Así mismo, estas políticas rara vez logran incorporar de manera efectiva los enfoques de género y diferencial. Es decir, no tienen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas, fruto de la asignación de roles hondamente arraigada en las distintas culturas Tampoco las particularidades de los diferentes segmentos de la población, como los niños, los adultos mayores, y las minorías étnicas.

La inclusión de estos enfoques puede suponer, en muchos casos, el rediseño de las acciones que se han adoptado hasta el momento e incorporar otras nuevas con el objetivo de recuperar de manera integral el goce efectivo de los derechos afectados por el desplazamiento, sin discriminación alguna. Es decir, reconociendo la necesidad de establecer medidas especialmente dirigidas a los grupos de población que tradicionalmente se han encontrado en posiciones de menor poder. Así como adoptar disposiciones que cubran las específicas necesidades de asistencia humanitaria, de protección de derechos y búsqueda de soluciones permanentes para cada grupo de población.

Un instrumento en particular, ha sido señalado por los expertos como la guía para la actuación estatal en este sentido: Se trata de los, ya mencionados, Principios Deng. Este conjunto de principios, ampliamente conocido y aceptado por los Estados y demás actores de la comunidad internacional, ha sido construido desde una perspectiva de derechos humanos e incorpora las perspectivas diferencial y de género. Provee de guías para la atención a los desplazados. Se

trata de directrices lo suficientemente claras para poder ser seguidas, pero también lo suficientemente amplias para poder ser adaptadas a las particularidades de cualquier país.

Partiendo de la base de que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno (debido a causas ambientales o de cualquier otro tipo) enfrentan una especial vulnerabilidad, y como tal deben ser protegidas de forma especial, indica, los derechos que deben serles garantizados en cada etapa del desplazamiento. Esto es, desde la prevención, pasando por la respuesta humanitaria al desplazamiento, la búsqueda de la estabilización socio-económica de los afectados y el logro de soluciones duraderas: el retorno, la integración local o la reubicación.

El seguimiento de estas directrices, por parte de las autoridades estatales, supone una reconceptualización de la atención a los desplazados ambientales. Conlleva pasar de entenderlos como afectados por un evento exógeno y por tanto dependientes de la actuación estatal, a concebirlos como sujetos titulares de derechos humanos y plenamente capacitados para tomar parte en los procesos de toma de decisión que les afectan. El respeto a estos derechos, así como de su dignidad y el establecimiento de condiciones que les permitan desarrollar una existencia en condiciones de dignidad, se convierte en el objetivo central de toda la acción estatal. Esto significa que, las medidas, programas y políticas públicas dirigidas a su atención no solo deben reestablecerse las condiciones en las que se encontraban antes del desastre, sino también enfrentar las carencias y vulnerabilidades que hicieron posible su desplazamiento.

5.4.3. La búsqueda de soluciones duraderas

El último reto vinculado al desplazamiento interno es el relacionado con la superación de la condición de vulnerabilidad de las personas que lo afrontan. Es decir, que dejen de necesitar asistencia o protección específicas, vinculadas con su situación de movilidad forzada, y puedan disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por su condición de desplazados. De acuerdo con lo establecido por los Principios Deng este objetivo se debe alcanzar a través de las llamadas soluciones duraderas: el retorno, la integración local y la reubicación.

Cada una de estas tres vías deben ser entendidas como procesos graduales y participativos a través de los cuales las personas y comunidades desplazadas ven satisfechas las necesidades relacionadas específicamente con el desplazamiento y se integran, a través de procesos de desarrollo, con las comunidades que las han acogido, generando una dinámica de crecimiento económico, bienestar y goce pleno de los derechos, que involucra tanto a los recién llegados como a la población que los acoge.

Para que estos procesos sean exitosos se requieren varios elementos. Primero, deben desarrollarse a partir de los enfoques de derechos, género y diferencial. En segundo lugar, deben enmarcarse dentro del principio de reconstruir mejor (*build back better*) introducido por el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres. Esto supone, entenderlos como oportunidades para enfrentar y transformar las situaciones de vulnerabilidad previas a los desastres que generaron, o contribuyeron a la expulsión de la población. Para ello es necesario integrar la atención a las necesidades de los desplazados ambientales en las agendas de desarrollo, gestión de riesgo por desastres y de adaptación al cambio climático; superando la visión exclusivamente humanitaria.

En tercer lugar, es necesario que la acción de las autoridades frente a estos procesos no se dirija exclusivamente a garantizar los derechos y el bienestar de las personas cuya movilidad ha sido afectada. Deben también ser tenida en cuenta la población local de las comunidades donde estas personas han decidido integrarse, reubicarse o retornar. Por último, debe tenerse en cuenta que estos procesos se llevan a cabo en escenarios donde es posible que se presenten otros factores de expulsión de población, tales como conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o, incluso, la implementación de ciertos proyectos de desarrollo. Es preciso, por tanto, que su formulación y aplicación tenga en cuenta las realidades y conflictos de los territorios donde se implementan.

Es importante insistir en el hecho que las soluciones sostenibles son procesos de una cierta duración. En consecuencia, tal y como apunta Elizabeth Ferris[86], no deben ser concebidas como un punto y final a la situación de desplazamiento. Las transformaciones que involucran son complejas y dependen de una gran cantidad de factores, de manera que los programas

[86] FERRIS, Elizabeth, "Durable Solutions: When Does Displacement End?", Brookins, 2007, en http://www.brookings.edu/articles/durable-solutions-when-does-displacement-end/

propios de este tipo de soluciones deben estar diseñados para extenderse en el tiempo y afrontar los retos que presenta una realidad cambiante. Así mismo deben ser concebidos para responder a la dinámica de las necesidades de las personas y comunidades, que cambiarán a medida que el proceso avance, reduciéndose su exigencia de asistencia humanitaria, mientras se incrementan los requerimientos vinculados a las estrategias de desarrollo.

Antes de analizar cada una de estas opciones es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, las soluciones duraderas operan tanto en contextos de desplazamiento interno, como trasnacional. Por tanto, los desafíos que se presentan a continuación tendrán en cuenta los dos escenarios. La segunda es que la reubicación es, en sí misma, una dimensión de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales. Sin embargo, por razones de coherencia, presentaremos en ese apartado los retos que conlleva.

A. El retorno y sus retos

El retorno ha sido tradicionalmente la solución preferida por los estados para poner fin al desplazamiento, independientemente de las razones que motivaron el movimiento. Recibe también el nombre de repatriación en los casos de éxodos forzados trasnacionales. Se ha cuestionado esta preferencia en los casos de conflicto armado y violencia generalizada, ya que puede desarrollarse en escenarios que no presentan las garantías de seguridad y estabilidad necesarias[87]. Sin embargo, cuando la causa de la expulsión se encuentra en un desastre ambiental, tiene sentido que esta solución se privilegie. Esto, siempre y cuando sea posible reducir de manera significativa la exposición al riesgo de las áreas de las que la población ha huido. Esto supone el deber de las autoridades de país de origen - con la colaboración de la comunidad internacional de ser necesario- de adoptar las medidas posibles y razonables necesarias para reducirlo en estos territorios antes de ofrecer a los desplazados la posibilidad de volver. Así mismo, implica el desarrollo de una estrategia de adaptación a los específicos efectos del cambio climático en tal territorio. Esta deberá diseñarse e implementarse teniendo en cuenta tanto los conocimientos científicos más avanzados, como los conocimientos tradicionales y demás guías establecidas por el Marco de Adaptación de Cancún y el Acuerdo de París.

[87] Íbidem.

Cada proceso de retorno exige, así mismo, evaluar si las comunidades y personas que han sido desplazadas requieren apoyo estatal, y de qué tipo, para reconstruir sus proyectos de vida individuales y comunitarios. Esto puede implicar desde la reconstrucción de las viviendas, hasta la formación y el apoyo necesario para el desarrollo de proyectos de generación de ingresos.

Los Principios Deng fijan tres lineamientos que debe seguir todo proceso de retorno. Si bien han sido concebidos para los desplazamientos internos, son aplicables a los trasnacionales por analogía. De acuerdo con estos, los retornos deben ser siempre voluntarios. Para ello es indispensable que los desplazados reciban la información necesaria sobre los riesgos y situación del territorio al que desean volver, de manera que les sea plenamente comprensible. Su planificación, además, debe realizarse con la activa participación de la comunidad afectada y la receptora, en caso de que existiese. Este último punto es importante, pues se tiende a obviar que en los casos en los que el desplazamiento se ha prolongado en el tiempo, el territorio de origen suele ser ocupado por otras personas y comunidades.

Por último, el retorno debería ser concebido como la oportunidad para resolver problemas estructurales que han generado las condiciones de vulnerabilidad que desembocaron en el desplazamiento de la población. El ya mencionado principio de *build back better* incluido en el Marco de Sendai establece la directriz al respecto.

B. La integración local

La integración local supone que los desplazados permanezcan en las comunidades en las que se han establecido, pero de manera tal que puedan superar su situación de vulnerabilidad y entrar a formar parte activa de éstas.

Frente a esta solución duradera el panorama cambia bastante dependiendo del ámbito en el que se ha desarrollado el desplazamiento. Si es transfronterizo las condiciones para alcanzarla son más difíciles, pues se requiere que el Estado receptor permita a estas personas adquirir un

estatuto de residencia estable; de manera que les sea posible desarrollar un proyecto de vida a largo plazo y ser titulares de los mismos derechos que los demás extranjeros en situación de legalidad. Sin embargo, hasta el momento, los países que han desarrollado medidas para la acogida de los desplazados trasnacionales lo han hecho bajo el entendido que su permanencia es de carácter temporal.

Pese a esta realidad, los expertos de la Iniciativa Nansen han realizado algunas recomendaciones a los Estados de acogida, con el propósito de que consideren la integración local en los casos en los que las condiciones que provocaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se vuelven permanentes. En este sentido han señalado la conveniencia de facilitar a estas personas la adquisición de la residencia permanente. Así mismo, se apunta que podrían crearse medidas que permitan a los desplazados mantener vínculos culturales y familiares de manera sostenida con sus comunidades de origen[88].

En el caso del desplazamiento interno, de manera similar al retorno, las obligaciones de los Estados son mayores, pues se trata de garantizar la protección de sus propios ciudadanos. Sin embargo, no por esto se trata de una solución duradera fácil de alcanzar. Con cierta frecuencia se olvida que no es posible la integración local sin la activa intervención de las autoridades estatales y la sociedad civil, pues se trata de un proceso complejo que tiene por meta la superación de la vulnerabilidad de los desplazados y que debe involucrar a la comunidad de acogida.

Siguiendo a los Principios Deng, este proceso debe ser voluntario. Es decir, los desplazados deben estar en capacidad de decidir de manera autónoma si se integran en un proyecto de este tipo, lo cual implica que deben recibir la información necesaria para poder adoptar una decisión. Así mismo, el que en un momento dado opten por esta vía no puede significar que se les impida retornar o reasentarse en otro lugar si así lo desean. Es decir, deben garantizarse sus derechos a la libertad de circulación y a la libre elección de residencia.

C. Reubicación o relocalización planificada

[88] INICIATIVA NANSEN, *Agenda*... p. 19.

De la triada de soluciones sostenible la reubicación planificada es, posiblemente, la que más atención ha recibido. Probablemente por su complejidad, unida al hecho de que no solo opera cuando el éxodo ya se ha producido. También se recurre a ésta como medida preventiva. De hecho cada vez más Estados están empezando a recurrir a esta segunda opción de manera sistemática[89]

El reasentamiento de población, que por regla general se desarrolla al interior de los Estados, es un proceso complejo y multidimensional que trasciende el mero hecho de construir nuevas viviendas para la población afectada y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si no se planifica y ejecuta adecuadamente[90]. En efecto, diversos estudios llevados a cabo desde la academia advierten sobre los riesgos de concebir este tipo de procesos desde una perspectiva meramente técnica. Los reasentamientos son procesos con frecuencia resultan traumáticos para las comunidades que deben enfrentarlos. Suponen la destrucción, muchas veces abrupta, de los vínculos establecidos con un territorio, lo que se traduce en la afectación profunda del tejido social, las estructuras productivas, las redes económicas, las relaciones con la institucionalidad, los esquemas de acceso a la tierra, e incluso del nivel de salud, con particular incidencia en la dimensión psicológica[91].

A esto debe sumarse el hecho que las comunidades que los afrontan ya eran vulnerables antes de su traslado forzado, al tratarse grupos en situación de marginalidad social, económica, geográfica, política y, en muchos casos, pertenecientes a una minoría étnica.

Diversas disposiciones internacionales han establecido directrices relativas a la forma en la que deben llevarse a cabo los procesos de reubicación: Los Principios Deng, la Agenda de Protección y el Marco de Sendai, entre otros. Estas pueden resumirse de la siguiente manera:

- La reubicación planificada solo debe llevar a cabo para beneficio de las personas relocalizadas y de una manera que respete y proteja sus derechos y dignidad.

---

[89] CORREA, E., RAMIREZ, R. y SANAHUJA, H. *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, Washington, 2011.
[90] CORREA, E., RAMIREZ, R. y SANAHUJA, H, Op.Cit.
[91] SERJE, Op. Cit.

- Este proceso debe ser entendido como el último recurso, después de que otras opciones de reducción de riesgos y / o de adaptación hayan sido consideradas de manera oportuna y exhaustiva.
- Se garantizarán fondos suficientes y sostenibles para su ejecución.
- Debe llevarse a partir de un enfoque de derechos, de manera que se garantice la protección tanto de las personas reubicadas, como de todas aquellas afectadas por este proceso.
- Se tendrá especial cuidado en la protección de los derechos a la libre determinación, la preservación de la identidad y la cultura, el control de la tierra y los recursos son importantes; en particular cuando se involucre a comunidades indígenas.
- Se garantizará la participación de los reubicados, los miembros de la comunidad anfitriona y todas las demás personas afectadas.
- La voluntad, capacidad, resiliencia y empoderamiento de las personas reubicadas deben ser reconocidas, promovidas y fortalecidas a lo largo de todo el proceso.

La atención al desplazamiento interno ambiental enfrenta los siguientes retos:

- Visibilización del fenómeno: Para lo que se necesitan cifras y producción de conocimiento.
- Incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial, a fin de:
  - Ubicar la protección del ser humano en el centro de la respuesta a este fenómeno; y
  - Reconocer y atender las específicas necesidades de cada colectivo.
- Logar el fin del desplazamiento y la superación de la vulnerabilidad que conlleva a través del retorno, la reubicación o la integración local. Esto supone:
  - Entender estas soluciones como procesos graduales;
  - Entenderlos como oportunidades para enfrentar y transformar las situaciones de vulnerabilidad previas a los desastres que generaron, o contribuyeron a la expulsión de la población (principio *build back better*); y
  - Involucrar activamente tanto a las comunidades desplazadas como receptoras.
- Desarrollar procesos seguros y adecuados de retorno, lo que exige, además de lo anotado:

- Reducción del riesgo a niveles aceptables;
- Garantía de voluntariedad; y
- Apoyo en caso de que lo requiera la comunidad.

- Llevar a cabo procesos de integración local voluntarios y con apoyo a las comunidades que lo requieran.
- Los procesos de reubicación planificada, preventivos y reactivos, deben ser llevado a cabo solo como último recurso, cuando no exista otra forma de proteger a la comunidad.

5.5. Los retos del desplazamiento trasnacional

Si bien los desplazamientos trasnacional e interno por razones ambientales pueden tener el mismo origen, los retos que suponen son distintos. En efecto, si la persona o comunidad permanece en el interior de su Estado de origen, su protección continúa siendo responsabilidad del Estado al que pertenece. En principio estas personas son ciudadanos del país en el que se encuentran. Por tanto, aunque enfrentan una situación de vulnerabilidad tienen el mismo derecho que sus compatriotas a recibir un trato protector por parte de las autoridades.

Por el contrario, una vez cruzada la frontera estatal, la atención y protección de esta persona o comunidad deja de ser un asunto doméstico, para convertirse en internacional. Su admisión por parte del Estado al que se dirigen se convierte en problemática pues, como ya vimos en la tercera sección, por regla general no encajan en la definición de refugiados. En caso de que las personas logren ingresar, o ser oficialmente admitidas, el derecho internacional no ofrece respuesta a la pregunta sobre qué tipo de protección deben recibir. En suma, hay más preguntas frente a su atención y protección, que respuestas.

En este punto es conveniente acudir a la Agenda Nansen. Este manual identifica los principales desafíos que supone este tipo de desplazamiento, y presenta propuestas para su resolución. A continuación presentamos los principales retos que este instrumento señala.

5.5.1. Preparación

Los Estados, en particular los que se encuentran en las regiones más expuestas al riesgo por desastre deben prepararse para recibir estos flujos de población. Esta preparación supone la revisión de los marcos legales, la capacidad institucional y los recursos financieros y humanos necesarios para enfrentar el reto que supone la afluencia masiva de desplazados ambientales. Implica, así mismo, establecer mecanismos de coordinación con los demás Estados de la región para afrontar, de manera coordinada este reto común.

Los ejemplos de Estados que se hayan dado a las tareas de revisar sus legislaciones internas y de buscar acuerdos internacionales en la materia no abundan pero existen. En América Latina, Brasil en 2017 revisó y modificó su ley migratoria, creando una figura mediante la cual se ofrecen visas humanitarias a las personas en situación de desplazamiento ambiental trasnacional. Una medida similar ha sido aprobada por Perú[92].

En cuanto a los esfuerzos de coordinación regional, nuevamente América Latina ofrece un ejemplo interesante. En este caso por parte de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). En noviembre de 2016 publicó una guía para la protección de las personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres[93]. Este instrumento, elaborado con el apoyo de la Iniciativa Nansen, reúne las buenas prácticas desarrolladas en los países miembros en la materia. No es un instrumento vinculante, ni supone ningún nuevo compromiso para los Estados frente a la atención y protección de estas personas. Pero, su existencia es muy valiosa por dos razones. La primera es que revela que los países de la región se encuentran desarrollando medidas para acoger y atender a estas personas. La segunda es que constituye un primer paso para coordinar los esfuerzos frente a este asunto en la región.

5.4.2. Admisión de las personas en situación de desplazamiento

[92] REPÚBLICA DEL PERÚ Decreto Legislativo n° 1.236 de 2015, art. 59.
[93] INICIATIVA NANSEN *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: CRM, 2016.

El segundo reto que este tipo de desplazamiento supone es el desarrollo de normas y mecanismos que permitan el ingreso de las personas que cruzan las fronteras internacionales por causas ambientales y climáticas. Como se ha mencionado estas personas no encajan en la definición de refugiados. Por tanto, no pueden exigir protección internacional plena. Salvo el caso africano, la probabilidad de que un desplazado ambiental sea reconocido como refugiado es muy baja.

Ante esta situación diverso estados han desarrollado diversas medidas. Algunos países han desarrollado, en los últimos años, normas especialmente dirigidas a la admisión de estas personas. En Sudamérica Argentina, Bolivia, Brasil y Perú cuentan con disposiciones al respecto. En otras áreas del planeta, algunos países también han aprobado normas en ese sentido: Canadá, Finlandia, Suecia y Nueva Zelanda son ejemplos al respecto[94]. En otros casos la existencia de acuerdos bilaterales y multilaterales de libre circulación permite a estas personas cruzar la frontera, sin necesidad de cumplir ningún tipo de requisitos. Estos acuerdos no fueron creados para gestionar este tipo de flujos migratorios. Su objetivo original era promover la libre circulación de bienes, capital, servicios y personas en el marco de procesos de integración regional o de fortalecimiento de las relaciones entre dos Estados. Pese a ello están siendo aprovechados por los desplazados ambientales trasnacionales. . Así, por ejemplo, el acuerdo CA-4 que permite la libre circulación entre Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua ha permitido a los afectados por inundaciones y sequias de Centroamérica, buscar refugio temporal en un país vecino[95]. Una función similar cumplen en África, el acuerdo de libre circulación alcanzado por la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO) y los acuerdos sobre trashumancia de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC)[96].

Una quinta, y última, vía ha sido tomada por Estados han actuado de forma *ad h*oc. Han permitido el ingreso de grupos de personas que huyen de una catástrofe, sin pedirles visado ni documentación, como una excepción y argumentando razones de tipo humanitario. Así, por ejemplo, en 1998 Costa Rica abrió sus fronteras a las víctimas del Huracán Mitch, y más

---

[94] INICIATIVA NANSEN, *Agenda…* p. 10.

[95] CANTOR, David Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres. Documento de referencia. Ginebra: Nansen Initiative, 2015

[96] ABIOLA, A., TEKO-AGBO, A., BIAOU, C. y NIANG. M., "Socio-Economic and Animal Health Impact of Transhumance", Conf. OIE 2005, 105-119. http://www.oie.int/doc/ged/d3248.pdf .

adelante creó un programa para regularizarlos[97]. En África, Botswana y Tanzania permitieron a los afectados por las inundaciones en los estados vecinos, ingresar en su territorio y permanecer en él[98].

5.5.2. La protección

La admisión es un paso importante, pero aún queda pendiente un importante desafío: determinar el tipo de protección que los desplazados ambientales van a recibir. Se trata de una cuestión compleja, pues el derecho internacional no da indicaciones precisas al respecto. Sobre el plano teórico hay pleno consenso en que estas personas son titulares de derechos humanos y que todo Estado que los acoja debe garantizarlos. Sin embargo, no están claramente definidos cuáles son esos derechos esenciales que deben ser garantizados, ni la manera de hacerlo.

Ante esta cuestión los estados han ofrecido distintas respuestas que, sin embargo, coinciden en un punto importante: Tanto la acogida, como la protección que se ofrece es temporal. No se ha identificado ningún caso, hasta el momento, en el que de la acogida se derive un status permanente.

Uno de los puntos centrales que diferencian el trato que se dispensa a estas personas es el derecho a buscar trabajo. Se trata de un punto muy sensible, pues con frecuencia las poblaciones de acogida perciben a los recién llegados como una competencia injusta en el mercado laboral, y presionan a sus gobiernos para que el acceso les sea vetado. De los países que hemos mencionado Perú es uno de los pocos que incluye el derecho a trabajar en el visado humanitario que concede. Este, sin embargo, es de corta duración: solo 183 días. Argentina, por el contrario, condiciona este derecho a la obtención de una autorización que se tramita por separado. Finalmente, México que también concede un visado humanitario, no permite a estas personas desarrollar ninguna actividad remunerada.

[97] REPÚBLICA DE COSTA RICA, Decreto No 27457-G-RE de 1998.
[98] WOOD, Op. Cit.

Otro punto en el que estas medidas se diferencian es la duración de la protección. En la mayoría de los casos se especifica de manera clara el término del permiso de estancia. En otros, como el estatuto de protección temporal de Estados Unidos de América (TPS), se deja abierto el plazo, señalando que la protección cesará cuando las condiciones del país de origen permitan el retorno. La práctica ha demostrado que esta indefinición en la duración de la protección es tremendamente dañina para esta población. La decisión del gobierno de Donald Trump, en noviembre de 2017, de dar por terminado abruptamente este estatuto a los haitianos así lo demuestra.

El punto de la claridad de las condiciones en las que se presta la protección es, de hecho, muy relevante. El grupo de expertos autor de la Agenda Nansen señala que es esencial que tanto las autoridades como los desplazados conozcan con certeza los derechos y deberes que implica el estatuto que les ha sido concedido, así como la duración del mismo. Se trata de un requisito necesario para que la protección sea efectiva y los desplazados puedan planear su futuro[99].

La atención al desplazamiento trasnacional ambiental enfrenta los siguientes retos:

- **Preparación:** Los Estados a los que se dirigen estas personas deben revisar sus estructuras normativas e institucionales para recibirlos. Se requieren también mecanismos de coordinación bilateral, multilateral y regional.
- **Admisión:** Implica el desarrollo de normas y estrategias de cooperación para permitir el ingreso en condiciones de legalidad de desatas personas la territorio al que se dirigen.
- **Protección:** supone la garantía de derechos que aseguren la vida digna de estas personas durante su estancia en el país de acogida: El derecho al trabajo resulta esencial en este sentido.
- **Búsqueda de soluciones permanentes:** A través del retorno, la integración local y la reubicación (estudiados en la sección anterior)

Debe tenerse en cuenta que tanto la acogida, como la protección, de estas personas es temporal.

---

[99] INICIATIVA NANSEN, *Agenda…*, p. 13.

5.6. La migración y sus desafíos.

La migración ambiental supone un movimiento predominantemente voluntario. Esto significa que, si bien el éxodo no es del todo deseado, quienes lo emprenden han tenido la posibilidad de planearlo y definir el destino que desean alcanzar. La atención a esta dimensión de la movilidad humana supone tres grandes retos.

5.6.1. La identificación de los migrantes

La determinación de la condición de migrante o desplazado (interno o trasnacional) constituye un reto particularmente difícil de enfrentar y, sin embargo, es ineludible si se desea construir respuestas adecuadas para cubrir las necesidades de asistencia y protección de cada uno de estos grupos.

Pese a la importancia de este punto, no es mucho lo que se ha avanzado hasta el momento. En el caso de las migraciones internas, su misma existencia pasa desapercibida. El hecho de que sean las políticas de reducción del riesgo por desastre las encargadas de lidiar con los efectos de las catástrofes en la movilidad humana deriva en que solo se atienda el desplazamiento, y de forma parcial. Las personas que, de manera predominantemente voluntaria, abandonan sus lugares de residencia habitual por causas ambientales escapan al ámbito de actuación de estas políticas.

Las migraciones ambientales trasnacionales resultan más visibles. En especial porque varios Estados han desarrollado normas relativas al desplazamiento. Esto supone fijar criterios para distinguir este fenómeno de los movimientos de población predominantemente voluntarios. Ahora bien, la mayoría de estas normas establecen parámetros bastante amplios, que dejan mucho espacio a la interpretación. La imposibilidad de volver al lugar de origen, debido a las consecuencias de la catástrofe figura en prácticamente todas estas disposiciones.

En la práctica, sin embargo, es la naturaleza del desastre el elemento que resulta determinante para distinguir entre las dos categorías. El estudio realizado por los expertos de la Iniciativa Nansen para la preparación de la Agenda de Protección señala que los afectados por las catástrofes de súbita aparición (huracanes, terremotos, inundaciones) suelen ser calificados como desplazados; mientras los quienes afrontan desastres de lenta aparición (como las sequias y el incremento del nivel del mar) tienden a ser incluidos en la categoría de migrantes[100]. La excepción la constituyen aquellas catástrofes que, pese a fraguarse durante años, ocasionan movimientos masivos de población en un periodo corto de tiempo. La sequía del Cuerno de África entre 2010 y 2011, encaja en este supuesto. En este caso las personas en movimiento fueron consideradas como desplazadas y acogidas por los estados en los que buscaron protección.

Esta solución que por el momento se ha dado, sin embargo, deja abiertas preguntas que aún no encuentra respuesta. Por ejemplo, ¿cómo considerar a las personas que emprenden el movimiento debido a que el lento incremento del nivel del mar está hundiendo sus países? Hasta el momento no se han producido movimientos masivos trasnacionales, pero en las actuales condiciones es previsible que ello ocurra. Y el mundo no parece estar preparado para enfrentar esta situación

5.6.2. La protección de los migrantes

La migración ambiental a nivel interno es un fenómeno invisible. Por tanto, no se han desarrollado políticas para su atención y la protección de quienes la afrontan. Estas personas son incluidas en la amplia categoría de migrantes internos y atendidos por los programas que en cada caso existen.

La migración trasnacional empieza a hacerse visible, de la mano del desplazamiento. Sin embargo, de ello no sean derivado medidas específicamente orientadas para su atención. La mayoría de los Estados, hasta el momento, consideran a los migrantes ambientales como parte de la categoría de migrantes voluntarios, y los someten a las mismas normas. En este punto es necesario señalar que las autoridades nacionales cuentan con una amplia discrecionalidad para

[100] Íbidem, p. 9

elaborar y aplicar sus políticas migratorias. Sin embargo, esta es no es ilimitada y debe ejercitarse con respeto a los derechos humanos y otras normas del derecho internacional.

Una respuesta a la migración ambiental trasnacional respetuosa de las obligaciones establecidas por el Derecho internacionales, e idealmente construida a partir del enfoque de derechos, debe tener como base el reconocimiento de la vulnerabilidad de los migrantes, tanto internos como trasnacionales. Estas personas son, ante todo, no ciudadanos del país en el que se encuentran, lo que las ubica en una situación de carencia de poder. Así mismo, con frecuencia son víctimas de situaciones de exclusión, producto de prejuicios culturales, nacionales y étnicos. En consecuencia, las medidas que se adopten para regular los movimientos de población deben atender esta condición de fragilidad a fin de otorgarles una especial protección, así como para adoptar los mecanismos necesarios para que este hecho no impida a quienes se desplazan gozar de manera efectiva de sus derechos.

En cuanto a los derechos que deben ser reconocidos a estas personas, existe consenso en relación al hecho que un Estado puede limitar la titularidad de ciertos derechos a los no nacionales, en particular los relacionados con la ciudadanía. Sin embargo, otros deben ser reconocidos a los migrantes por su simple condición de seres humanos. Existe cierto consenso, en la jurisprudencia de los tribunales internacionales y la doctrina, respecto a la existencia de un grupo de derechos que deben ser garantizados a todos los migrantes, con independencia de su situación legal, por las autoridades del país en el que se encuentran.

Se trata de los derechos a la no discriminación, a la vida e integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, y a la asistencia consular. Adicionalmente estas personas tienen derecho a solicitar asilo y a no ser obligadas a retornar a un país donde su vida o integridad se encuentre seriamente amenazada. Los Estados deben, también, tomar medidas para asegurar la especial protección de los niños y adolescentes, en especial si viajan no acompañados. Así mismo, adoptar medidas para proteger a mujeres, niñas y niños de la violencia sexual.

Las anteriores son medidas que se deberían adoptar frente a todos los migrantes trasnacionales. Pero ante la migración ambiental, se podría ir mucho más lejos. Aun son pocos

los Estados que han dado pasos concretos para enfrentar este fenómeno. Sin embargo, se han identificado algunas medidas que contribuirían a que las personas que emprenden estos éxodos lo hagan en condiciones acordes a la dignidad humana, por un lado. Y por otro a que los Estados de origen tránsito y destino, puedan gestionar estos flujos de población como una forma potencialmente positiva para hacer frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático.

Teniendo en cuenta las normas intencionales vigentes, los expertos de la Iniciativa Nansen han identificado algunas medias que podrán adoptarse para la protección de los migrantes ambientales trasnacionales:

- Revisar los acuerdos bilaterales, subregionales y regionales existentes en materia de migración para determinar cómo podrían facilitar la migración como medida de adaptación al cambio climático. Esto incluye temas como, por ejemplo, la simplificación de documentos de viaje y aduaneros. De no existir tales acuerdos, negociar y aplicar acuerdos nuevos para facilitar la migración ambiental en condiciones de dignidad.
- Desarrollar o adaptar políticas nacionales que estipulen cuotas de permisos de residencia o programas de trabajadores estacionales, de conformidad con las normas laborales internacionales, para dar prioridad a personas provenientes de países o zonas afectadas por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático.
- Brindar capacitación y formación, entre otros a través de la alineación de la cualificación y acreditación, para que las personas provenientes de países afectados por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático puedan competir por oportunidades de empleo para personas calificadas en un mercado laboral regional o mundial, y en este sentido, cooperar estrechamente con los empleadores.
- Brindar orientación cultural y otros tipos de capacitación a los migrantes documentados antes de partir, con el fin de ayudarles a desplazarse de forma segura y en condiciones de dignidad.
- Reducir los costos de envío de remesas de las comunidades de la diáspora que se utilizan para mejorar y desarrollar la resiliencia de los familiares que permanecieron en el país de origen.

- Facilitar la práctica tradicional de los pastores de desplazarse a nivel interno y a través de fronteras internacionales para obtener acceso a agua, tierras de pastoreo y mercados regionales en tiempos de sequía; por ejemplo, a través del desarrollo de acuerdos de trashumancia o permisos de viaje especiales para facilitar el movimiento de ganado a través de fronteras.
- Por último, es necesario señalar que la posibilidad de la migración de carácter permanente es de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables.

5.6.3. La migración como medida de adaptación

El desafío más ambicioso de todos los relacionados con la gestión de la movilidad humana asociada a los desastres ambientales, es el transformar los procesos de migración ambiental en estrategias de adaptación que, a la vez que beneficien a las personas y comunidades involucradas, contribuyan a permitir que el país transite por una senda de desarrollo sostenible y resiliente.

Si bien todo proceso migratorio –sea voluntario o forzado- es en sí mismo un proceso de adaptación, diversos estudios advierten de los riesgos que suponen las respuestas espontáneas ante el cambio climático. Al ser adoptadas sin la adecuada información, con recursos insuficientes y sin una perspectiva adecuada estas medidas pueden derivar en efectos nocivos, tanto para quienes las adoptan, como para el desarrollo de los países involucrados[101]. Así, por ejemplo, una comunidad que enfrenta el lento proceso de desertización del territorio en el que habita puede asumir que se trata de una situación pasajera si carece de la información adecuada y adoptar medidas de ajuste con una perspectiva temporal, que deriven en la sobreexplotación de los recursos con los que cuenta, hasta llevar a su completo agotamiento. Una vez consumidas las reservas, con el consecuente incremento de la pobreza y de la vulnerabilidad, esta comunidad –o parte de la misma- migrará hacia un núcleo urbano

[101] BOSELLO, F., CARRARO, C. y DE CIAN, E., "An Analysis of Adaptation as a Response to Climate Change", Working paper. Departament of Economics, Ca' Foscari, University of Venice, No. No. 25/WP/2009, 2009. GALINDO, L. et al. Reflexiones metodológicas del análisis del cambio climático. Una visión desde América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2014

cercano que probablemente también se encuentre afrontando los efectos de la desertización. No se contará, por tanto con los recursos necesarios para atender a esta nueva población, que terminará engrosando los cinturones de miseria de la ciudad de destino.

En contraste, diversos estudios han analizado casos en los que las comunidades afectadas por el cambio climático han desarrollado diversos patrones migratorios para hacer frente a sus efectos y han logrado aumentar sus capacidades. Entre estos destacan las migraciones circulares y las estacionales. Sean internacionales o internos este tipo de éxodos permiten, por una parte, disminuir la presión demográfica sobre terrenos vulnerables y, por otra, proveer a las comunidades de los recursos que requieren para su supervivencia y bienestar, sin necesidad de cortar el vínculo que las une a los territorios que les pertenecen y/o que han habitado de manera tradicional[102]. La migración sin intención de retorno –interna o trasnacional- se presenta también como una opción que puede ofrecer alternativas para la adaptación de quienes permanecen, en la medida en la que se gestione de manera adecuada las remesas enviadas a las áreas que afrontan los efectos del cambio climático invirtiéndolas, por ejemplo, en tecnología que permita adaptar la producción agropecuaria al nuevo entorno.

Este potencial ofrecido por los procesos migratorios debe ser desarrollado, para lo cual es necesario construir los marcos institucionales y normativos que doten a los migrantes, y a las comunidades de las que parten, de la información, los recursos y las estructuras necesarias.

Para lograr este objetivo es necesario enfrentar tres grandes retos.

- Desarrollar programas para lograr la adaptación a través de la migración interna
- Fortalecer y ampliar las iniciativas de migración ordenada trasnacional.
- Desarrollar iniciativas para la adecuada gestión de las remesas como estrategia de adaptación al cambio climático.

Debe señalarse que las últimas dos medidas se encuentran incorporadas en el Pacto Global para la Migraciones. En contraste, la primera implica, necesariamente, incluir la movilidad

---

102 BROWN, O. IOM. *Migration Research Series. Migration and Climate Change*, Nº 31, Ginebra, Organización Internacional de las Migraciones, 2008. McADAM, Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* Oxford: Oxford University Press, 2012. NAIK, A "Migration and Natural Disasters" en Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence, Aghazarm, Christine. y Laczko, Frank (Eds), Ginebra: OIM, 2009

humana en los planes de adaptación nacionales, tal y como recomienda el Marco de Adaptación de Cancún.

La migración enfrenta los siguientes desafíos:

- **Identificación:** Deben desarrollarse mecanismos que permitan identificar a los migrantes ambientales de los económicos y de los desplazados.
- **Protección:** Se requieren políticas que se ocupen de la garantía de los derechos de este grupo humano. En el caso de que la migración sea trasnacional deben asegurase, al menos los siguientes derechos:
  - Vida e integridad;
  - No discriminación;
  - Libertad personal;
  - Garantías judiciales;
  - Asistencia consular
  - Solicitud de asilo;
  - Especial protección para los grupos más vulnerables como los niños y las mujeres.
- **Gestión coordinada y ordenada de los flujos migratorios:** a través de acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales.
- **Transformación de los proceso migratorios en estrategias de adaptación**: Para lo cual se requiere:
  - Desarrollar programas para lograr la adaptación a través de la migración interna
  - Fortalecer y ampliar las iniciativas de migración ordenada trasnacional.
  - Desarrollar iniciativas para la adecuada gestión de las remesas como estrategias de adaptación al cambio climático.

5.7. Los retos del confinamiento

El confinamiento constituye la dimensión más oculta de la movilidad humana vinculada a desastres ambientales. La ausencia de movimiento, por una parte, invisibiliza el fenómeno. Por otra parte, dificulta que las autoridades reconozcan la vulnerabilidad de la comunidad afectada[103]. Desde el Derecho internacional tampoco se aporta luz sobre este tema. No existen disposiciones específicamente orientadas a su manejo.

El primer reto que el confinamiento presenta es, justamente, hacerlo visible. Para ello es necesario, por una parte, darle entidad. Esto es, reconocerlo como un fenómeno en sí mismo, cuya ocurrencia genera consecuencias negativas para las comunidades afectadas y que debe, por tanto, ocupar un lugar específico en las políticas públicas y programas creados para enfrentar los efectos de las catástrofes en la movilidad humana

Un segundo desafío tiene que ver con lo poco que se ha investigado sobre este fenómeno. A diferencia del desplazamiento o, de los procesos de reubicación, la literatura especializada pocas veces se ocupa de los confinamientos. Incluso es difícil encontrar noticias al respecto. Sin embargo, cuando estas situaciones logran trascender revelan su gravedad. Es, por tanto, necesario ahondar en el conocimiento de esta afectación a la movilidad humana, lo que permitirá diseñar mecanismos adecuados para prevenirla, gestionarla y proteger a las personas afectadas. Las acciones que se adopten deberán, además, asegurar las condiciones para que estas personas y comunidades se adapten a los cambios ambientales, promoviendo su resiliencia, a fin de evitar nuevos episodios de aislamiento[104].

Un tercer reto es el relativo a la asistencia humanitaria y la protección de los derechos de las personas afectadas por este tipo de situaciones. Si bien se ha insistido en la importancia de evitar que las personas y comunidades emprendan el éxodo, es necesario considerar la posibilidad del traslado, temporal o permanente, sea la mejor forma de garantizar su bienestar. Ello dependerá de las amenazas, riesgos, vulnerabilidades y capacidades presentes en cada caso.

---

[103] McADAM, Op. Cit, p. 13
[104] SÁNCHEZ B.E. y RUBIANO, S. Op. Cit., p. 73

El confinamiento implica tres grandes desafíos:

- **Visibilización:** Reconocer su existencia y sus efectos sobre la población**.**
- **Ampliación de conocimiento sobre este fenómeno:** A través de investigación.
- **Protección de quienes lo enfrentan:** De forma acorde a la vulnerabilidad que afrontan y garantizando sus derechos. En ese sentido es necesario desarrollar estrategias de evacuación y alojamiento temporal.

6. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES

La movilidad humana vinculada a causas ambientales y climáticas no es, en este momento, objeto de preocupación relevante de la Cooperación Española. El hecho de que solo hace un poco más de una década que la comunidad internacional haya empezado a interesase por este asunto, unido a su complejidad y la falta de un régimen internacional que se ocupe de manera específica e integral son, sin duda, factores que han contribuido a esta situación. **Sin embargo, ésta podría, y en cierto sentido debería cambiar**. Esto por cuanto, hoy en día, confluyen cinco elementos que permiten afirmar que este asunto debería ser objeto de atención y acción.

En primer lugar, sin llegar a ser mencionado de manera expresa, es un tema que encaja cómodamente en las líneas de acción que han sido definidas por el V Plan Director de la Cooperación Española vigente. Se está, por tanto, no solo facultada, sino compelida a trabajar al respecto. En segundo lugar, este tipo de movilidad humana se presenta en países que han sido tradicionalmente socios prioritarios de la CE. Adicionalmente, las correspondientes autoridades y la sociedad civil empiezan a percibirla como problemática y se han embarcado en las primeras acciones –tanto a nivel nacional como regional- para afrontarla. Se trata de esfuerzos en los que hay espacio, e incluso necesidad, para la coordinación y empuje que puede ofrecer una agencia de cooperación internacional. En tercer lugar, pese a no ser tenido en consideración de forma expresa, lo cierto es que diversos programas y proyectos financiados por la AECID están incidiendo sobre distintas dimensiones de este fenómeno. Hacer expresa esta vinculación dotaría de mayor profundidad y efectividad estas iniciativas. Por otra parte, la propia sociedad civil española ha empezado a trabajar en distintas

direcciones, sobre este fenómeno. Desde la academia, los medios de comunicación y las ONGD se están desarrollando acciones puntuales, que revelan un creciente interés y capacidad de acción en la materia. Por último, es un asunto que es mencionado por la **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el periodo 2019-2026**, como un reto que debería ser incluido en la agenda de trabajo[105].

La eventual decisión de la CE de ocuparse de la movilidad humana asociada a destres ambientales le permitiría contribuir, de forma efectiva a enfrentar los retos descritos en la cuarta sección de este documento. Los espacios y la iniciativas para iniciar esa labor ya están establecidos, pero sería necesario adoptar la decisión de abordar este asunto de forma expresa a través de una línea de trabajo, así como establecer directrices y objetivos al respecto. Esto permitiría reunir, de forma coherente y armónica, los esfuerzos que se están realizando y darles un sentido. Así mismo, sería el primer paso para desarrollar medidas y programas que permitan ofrecer una respuesta amplia e integral a este asunto, acorde con las capacidades y recursos con los que se cuenta.

6.1. La movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres en las directrices del V Plan Director de la Cooperación Española

EL V Plan Director de la Cooperación Española (en adelante V PD) se encuentra estructurado en torno a los ODS establecidos por la Agenda 2030. Éstos, como el mismo documento reconoce, son complementados por los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, así como las directrices establecidas por el Marco de Sendai, la Declaración de Nueva York y los Pacto Globales sobre migraciones y refugio[106]. La importancia de estos objetivos es tal, que a lo largo del V PD se insiste en la idea de que este instrumento es una herramienta destinada a facilitar el cumplimiento de estas metas. Es por ello que, partiendo de un análisis de las ventajas comparativas de la Cooperación Española, fija las líneas de acción que deber seguir este sector tras definir cuáles de los objetivos del acuerdo internacional resultan prioritarios[107].

[105] MAEC, *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026*, 2019, p. 12 y 27.
[106] AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *V Plan Director de la Cooperación Española, 2018-2021.* Aprobado por Consejo de Ministros el 23 de marzo de 2018, p. 9.
[107] Ibídem, p. 24 y s.s.

La movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres no es mencionada de manera expresa por los objetivos y líneas trazadas por el V PD. Esto no resulta una sorpresa dado que la Agenda 2030 no llega a considerar este asunto de manera directa. Sin embargo, varios de los ODS que establece guardan relación con este asunto. Este vínculo se fortalece al analizar las líneas de acción definidas para la CE. Cuatro de ellas abordan de manera directa temas que se encuadran entre de los retos para su atención y gestión; presentados en la sección anterior. Adicionalmente, ofrecen espacios interesantes para abordar esos desafíos.

El primer ODS - fin de la pobreza - **plantea dentro de sus metas el fomento de la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables (1.5).** El V PD ha elaborado **una línea de acción al respeto que supone el apoyo a las administraciones públicas para garantizar la prevención y respuesta efectiva ante desastres.** Así mismo, establece que se trabajará para apoyar los esfuerzos para generar y mejorar los sistemas de información y alerta temprana, con el fin de aumentar la resiliencia de la población ante las situaciones de crisis[108]. Esta línea abre un amplio espacio de colaboración con los países socios para evitar la ocurrencia de catástrofes, ofrecer asistencia humanitaria efectiva y pronta en caso de ocurrencia y mitigar sus efectos. Esto permitirá, por una parte limitar al máximo la generación de éxodos y situaciones de confinamiento, pero también prestar asistencia adecuada a las personas afectadas, en caso de que estas situaciones se presenten; de forma que su resiliencia se vea reforzada. Encaja, por tanto, en los retos relativos a la **prevención y adecuada respuesta al desplazamiento** presentados en la sección anterior. Así mismo, ofrece la posibilidad de servir a la **visibilización** de este tipo de movilidad, en la medida en que la acción de la Cooperación Española puede contribuir a que se incluya de manera expresa en las políticas y planes de reducción del riesgo de los países socios. De esta manera, además, se daría cumplimiento a las recomendaciones del Marco de Sendai, aceptadas por el país y por la mayoría de sus países socios[109].

El décimo ODS - reducción de desigualdades- incluye como meta el facilitar la migración y la movilidad ordenada y bien gestionada (10.7). A partir de ésta se ha diseñado **una línea de acción para ofrecer apoyo a los países socios para el diseño de políticas migratorias** que cumplan este objetivo[110]. Se trata de un punto que resulta consistente con varios de los retos

[108] Ibídem., p. 26.
[109] El Marco de Sendai cuenta con el respaldo de 187 Estados.
[110] Ibídem, p. 34.

relativos a migrantes y desplazados ambientales trasnacionales. En efecto, la atención a estas personas exige una gestión ordenada y segura de los flujos de población que establezca un sistema de visados y permisos de residencia que permita su tránsito o ingreso al país de destino en situación de legalidad, que defina los derechos que deben serles reconocidos y las condiciones de su estancia. Se trata de condiciones necesarias para la protección de los derechos de estas personas, pero también para lograr que la migración se convierta en una estrategia de adaptación al cambio climático exitosa.

La acción de la CE podría contribuir de manera efectiva a enfrentar estos desafíos, promoviendo la inclusión de las categorías jurídicas del migrante y el desplazado ambiental, así como la creación de categorías de visados y permisos de residencia acordes a sus necesidades en los sistemas migratorios de los Estados a los que se apoya. **Esta iniciativa podría también llevarse a cabo ante organizaciones regionales** que han establecido acuerdos para la libre circulación de personas, con las que tradicionalmente se han mantenidos relaciones como son Sistema de Integración Centroamericana (en adelante SICA), y la CEDEAO[111]. Además, de esta manera se **impulsaría la visibilización de este tipo de éxodos**. No sobra mencionar que, desarrollando estas acciones se cumpliría además con compromisos adquiridos por España y sus socios con la firma de la Agenda Nansen y el Pacto para la migración ordenada, segura y regular.

El undécimo ODS – ciudades y comunidades sostenibles- incorpora en su meta 11.3 el compromiso de aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativa, integrada y sostenible. Basándose en esta guía V PD ha formulado una **línea de acción que implica apoyar las políticas que fomenten el desarrollo territorial integrado en espacios urbanos y rurales**[112]. Se trata de un asunto clave para evitar los movimientos y confinamientos de población asociados a los desastres ambientales, reducir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia de las comunidades. A lo largo de todo el documento se ha señalado que una de las principales causas de los desastres, que a su vez se convierten en factores de expulsión de la población, son los procesos de urbanización inadecuados, así como la indebida ordenación del territorio. La construcción de viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable o la asignación de tierras para usos que no resultan medioambientalmente sostenibles han sido señalados, de manera insistente por los más

[111] Ibídem, p. 51 y 52.
[112] Ibídem.

diversos estudios, como factores determinantes de la generación de situaciones de éxodo y restricción de la movilidad. La intervención de la Cooperación Española, para que se incluya la dimensión de la movilidad ambiental en las políticas de ordenación del territorio y planeación urbana de sus socios sin duda las enriquecería, haciéndolas más sólidas y efectivas.

Por último, **el décimo tercer ODS –acción por el clima- concibe como una de sus metas la incorporación de medidas relativas al Cambio Climático en las políticas, estrategias y Planes Nacionales.** De manera acorde se establece como como **línea de acción para la CE el apoyo a los socios en las acciones de mitigación y adaptación**[113]. Es este último punto el que permite establecer un nexo con la movilidad ambiental. Por una parte, se crea un espacio para que, de manera acorde con lo establecido con en el Marco de Adaptación de Cancún, se contribuya a **incluir esta dimensión en los planes de adaptación de los países con los que se trabaja.** Por otra parte, constituye una oportunidad para colaborar en la **implementación de los criterios de adaptación establecidos en el Acuerdo de París,** evitando así la producción de éxodos y confinamientos asociados a factores ambientales y promoviendo su adecuada gestión, en caso de que tengan lugar. De esta manera, los procesos de migración y reubicación tendrían la posibilidad de convertirse en estrategias de ajuste exitosas para las poblaciones afectadas, incrementado sus capacidades y resiliencia, así como disminuyendo su vulnerabilidad.

Adicionalmente a estos cuatro ODS y sus correspondientes líneas de acción de la CE, es posible establecer nexos entre la movilidad humana asociada al cambio climático y a desastres con otras previsiones establecidas en el V PD. Así, la **línea de acción correspondiente al fomento de la producción sostenible de alimentos para el autoconsumo de hogares y comunidades** –asociada al ODS 2 de hambre cero-[114] **puede vincularse a las labores de adaptación al cambio climático**, destinadas a evitar la generación de desplazamientos. En el mismo sentido, la correspondiente al **apoyo a los esfuerzo para la adecuada gestión de los recursos hídricos** -dependiente del ODS 6 de agua limpia y saneamiento[115]- **podría derivar en acciones de adaptación** que, de nuevo, permitirán evitar la expulsión de la población.

[113] Ibídem, p. 35. Es importante señalar que la adaptación no está en el título que se ha dado a la línea de acción, pero sí en su descripción.
[114] Ibídem, p. 27
[115] Ibídem, p. 30

En suma, si bien los procesos de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación por causas ambientales no figuran en el V PD de manera expresa, eso no significa que no estén presentes. El desarrollo de los objetivos y líneas de acción propuestas para la CE involucran de desarrollo de acciones que, de una manera u otra, implican la acción sobre sus causas y tienen la posibilidad de devenir en medidas y programas que ofrezcan asistencia humanitaria y protección a los derechos de quienes los afrontan. Existe, por tanto el espacio y los insumos para desarrollar no solo intervenciones aisladas, sino un verdadero programa sobre esta materia, que la afronte de manera sistematizada y coherente.

El V PD no contiene mención explícita de la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres en general, ni de ninguna de sus dimensiones. Sin embargo, al estar estructurado en torno a los ODS de la Agenda 2030, incorpora líneas de acción relacionadas con este fenómeno que podrán dar lugar a acciones:

- ODS 1.5, *Apoyo a los países socios para garantizar la prevención y respuesta efectiva ante desastres*: Prevención de las afecciones a la movilidad, adecuada respuesta humanitaria en caso de que tengan lugar y visibilización del fenómeno en los programas y estrategias de reducción del riesgo.
- ODS 10.7, *Cooperación para el desarrollo de políticas migratorias para la migración ordenada y segura*: Creación de las categorías jurídicas de desplazado y migrante ambiental, creación de mecanismos para gestionar estos flujos de forma coordinada, modificación de normas nacionales para permitir su admisión y garantizar su protección
- ODS 11.3, *Apoyo a las políticas que fomenten el desarrollo territorial integrado en espacios urbanos y rurales*: Prevención de las afectaciones a la movilidad debida a inadecuada planeación urbanística y mal gestión del territorio.
- ODS 13, *Apoyo a los socios en las acciones de mitigación y adaptación ante el cambio climático*: Inclusión de la movilidad humana en los Planes de Adaptación Nacionales, así como de los criterios de adaptación correspondientes.

De manera menos evidente otras líneas de acción podrían derivar en acciones relativas a este tipo de movilidad humana:

- ODS 2: Fomento de sistemas de producción de alimentos adaptados a los efectos del cambio climático que permitan prevenir los desplazamientos.
- ODS 6: Apoyo a sistemas para la garantía de acceso al agua adaptados a los efectos del cambio climático que permitan prevenir los desplazamientos.

6.2. La movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres en los países socios de la Cooperación Española. Algunas consideraciones geográficas

Las catástrofes y los efectos del cambio climático generan efectos sobre la movilidad humana en todas las regiones del planeta. Sin embargo, su incidencia no se reparte de manera homogénea. Debido a factores que poco tienen que ver con la naturaleza, ciertas zonas los afrontan en mayor medida. Entre éstas se encuentran las tres en las que la que la CE ha tenido históricamente mayor relación, y donde se ubican sus principales socios.

En primer lugar, la región de **América Latina y el Caribe constituye un área prioritaria de acuerdo a lo establecido por el V PD[116]. La zona está particularmente expuesta a los desastres y a los efectos del cambio climático, los cuales han desencadenado todo tipo de procesos de movilidad humana;** de hecho esta es la región del mundo que presenta los mayores índices de desplazamiento trasnacional ambiental. **Esta problemática empieza a recibir atención por parte de las autoridades nacionales, si bien incipiente y aún un tanto tímida**. Las afectaciones a la movilidad humana al interior de los territorios estatales, bien sean del todo forzadas o predominantemente voluntarias, no cuentan con políticas públicas para su atención. Sin embargo, es posible identificar algunas medidas incluidas en los sistemas de gestión de riesgo por desastre de los países de la región y alguna vaga mención en ciertos planes de adaptación al cambio climático, como el brasilero y el chileno. La excepción a este panorama es Perú que ha dado los primeros pasos para reconocer la existencia de "migrantes ambientales" internos y se encuentra desarrollando medidas para su atención en el marco de su nueva ley de cambio climático. Pese a estas modestas decisiones, los países de la región están abocados a desarrollar acciones más ambiciosas. Sin excepción, todos son parte del Marco de Sendai, el Acuerdo de París y la Agenda Nansen. Así mismo, los Principios Deng gozan de aceptación en los países con mayores niveles de desplazamiento interno, como son

[116] Ibídem, p. 49

Colombia, México y los integrantes del Triángulo Norte. Cuentan, por tanto, con las directrices para hacerlo y el compromiso –jurídico o político según el instrumento- de cumplirlas[117].

En contraste, **la región ha sido bastante activa en el desarrollo de medidas para gestionar el desplazamiento y la migración ambientales trasnacionales**. Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú han desarrollado visados humanitarios para permitir el ingreso temporal de estas personas a sus territorios, si bien las condiciones de la estancia difieren bastante de un caso a otro. En este punto es muy importante resaltar que estas medidas se han tomado en el marco de las políticas migratorias. Es decir, por regla general se ha evitado considerar a estas personas en situaciones similares a las de los refugiados, y por tanto merecedores de algún tipo de protección internacional.

Resulta igualmente relevante señalar que a pesar de que las normas jurídicas que se han adoptado para enfrentar la movilidad humana vinculada a desastres en la región no son excesivas en número, esto no significa que el tema no sea objeto de verdadera preocupación. Por una parte, es **regularmente debatido en los dos grandes foros regionales sobre temas migratorios, como son la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) y la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM).** En los dos escenarios se ha promovido la inclusión del enfoque migratorio en las políticas nacionales de reducción del riesgo, a fin de afrontar los procesos internos de desplazamiento y migración. Así mismo, en los dos se ha discutido la necesidad de elaborar respuestas regionales para la gestión conjunta de los flujos de población trasnacionales vinculados a causas ambientales. Fruto de este proceso es la guía de prácticas de la CRM para la protección de las personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastre[118], así como la ***Declaración de Asunción "Hacia el libre tránsito***", adoptada por la CSM en junio de 2016. A través de este instrumento se establecen las bases para la formulación de un futuro plan de acción regional en la materia.

Por otra parte, **ciertos sectores de la sociedad civil y la academia de la región han estado, desde hace años, muy activos en relación a este tema**. Un ejemplo es la labor que ha venido desarrollando la Red Sudamericana para la Migraciones Ambientales (RESAMA). Esta

---

[117] Sánchez B.E., Op. Cit, p. 253.

[118] INICIATIVA NANSEN Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres. San José: CRM, 2016. Mencionada en la nota de pie de página 95.

organización, que agrupa académicos, expertos y activistas de la región – en particular de Brasil y Uruguay-, ha desarrollado durante años una intensa labor de creación y difusión del conocimiento sobre este tipo de movilidad. Así mismo, ha promovido la adopción de medidas al respeto, por parte de los Estados. Su mayor logro en este campo ha sido la inclusión, en la ley brasilera de migraciones de 2017, del visado humanitario para los migrante y desplazados ambientales[119].

En suma, **en América Latina y el Caribe hay una creciente percepción de la necesidad de actuar frente a la movilidad humana asociada a desastres ambientales y de hecho, se han dado los primeros pasos en esta dirección**. Resulta, por tanto, un **escenario propicio para la actuación de la CE**, la cual podría facilitar la coordinación, armonización y profundización de los esfuerzos que se están desarrollando en ese sentido. Así mismo, es un espacio adecuado para la promoción de normas internacionales como los Principios Deng, el Marco de Sendai y la Agenda Nansen que, pese a haber sido acogidos por los Estados de la región, no han logrado ser traducidos en normas y políticas nacionales para afrontar este tipo de afectaciones a la movilidad. El hecho de que, como se verá en la siguiente sección, la Cooperación Española desarrolla numerosos proyectos en la región en materia de reducción del riesgo y atención a las víctimas de desastres, así como de mitigación y adaptación a los efectos cambio climático la provee de los foros necesarios para adelantar estas tareas.

En segundo lugar, **las regiones de África Occidental y Sahel, también prioritarias de acuerdo al V PD[120], afrontan intensos procesos de movilidad vinculados a catástrofes y a los efectos de cambio climático**. En este caso, sin embargo, la acción de los Estados ha sido más limitada que en América Latina. Si bien la mayor parte de estos países han acogido a los Principios Deng, el Marco de Sendai y la Agenda Nansen, y han ratificado las Convenciones de la OUA sobre refugiados y Kampala, las previsiones de estos instrumentos internacionales **no han derivado en el desarrollo de normas y medidas internas orientadas a la atención de desplazados y refugiados ambientales**. Tampoco el acuerdo de libre circulación alcanzado por la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO) que facilita que los desplazados y migrantes ambientales trasnacionales circulen por la región, ha llevado a la adopción de disposiciones nacionales en la materia.

---

[119] SÁNCHEZ, B.E. p. 241

[120] AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO, *V Plan Director de la Cooperación Española*, p. 51

Por otra parte, existen dos grandes fondos internacionales que, de forma indirecta, financian programas y proyectos vinculados con este tipo de movilidad en estas zonas del planeta. Se trata, por una parte del ***Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África***, el cual tiene dentro de sus objetivos contribuir a hacer frente a las causas profundas de los desplazamientos forzosos y la migración irregular. En segundo lugar, se encuentra el ***Fondo de Migración y Desarrollo de la CEDEAO***, el cual financia proyectos orientados a promover la libre circulación de personas en África Occidental, a luchar contra el tráfico de personas y a fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo. En ninguno de los dos casos la migración y el desplazamiento ambientales son considerados asuntos con entidad propia, merecedores de una acción específica.

A pesar de la ausencia de acciones específicas en estos países para afrontar este tipo de movilidad, la CE tiene la oportunidad de promover un cambio de actitud al respecto. Tal y como se verá en la siguiente sección, en la actualidad adelanta varios proyectos en la región que inciden en la prevención del desplazamiento ambiental, a través de la adaptación a los efectos del cambio climático y la garantía de la seguridad alimentaria. Si bien, hasta el momento, no se ha planteado de forma expresa el vínculo entre estas iniciativas y los procesos de movilidad ambiental y climática, la posibilidad de hacerlo está abierta. Y con ello la de promover el debate sobre la necesidad de desarrollar programas y acciones que, de forma acorde a las normas internacionales vigentes en la zona, se ocupen de la atención a las personas en situación de confinamiento, desplazamiento o migración en el contexto de desastres y cambio climático

Este apartado no puede finalizar sin resaltar que el hecho de que la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas tenga un impacto importante en dos de las áreas geográficas prioritarias para la CE constituye, por sí misma, una poderosa razón para ocuparse de este asunto. El hecho de que, además, en el caso de América Latina, se cuenta con una creciente preocupación en el tema por parte de las autoridades y la sociedad civil, hace aún más perentoria la acción al respecto.

América Latina, África Occidental y el Sahel enfrenta de manera particularmente intensa las afectaciones a la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres ambientales.

En la primera región esta problemática está recibiendo una incipiente atención por parte de las autoridades nacionales en el marco de las políticas de reducción del riesgo y de gestión migratoria. Así mismo, es un asunto que se debate en los foros subregionales como la CRM y la CSM, y se han desarrollado algunos acuerdos relativos a los flujos trasnacionales de población que facilitan el movimiento de desplazados y migrantes ambientales. La sociedad civil también ha mostrado su interés en el tema.

En las otras dos regiones la conciencia sobre el tema es menor, si bien se han firmado acuerdos de libre circulación que benefician a desplazados y migrantes ambientales, así como convenciones internacionales que reconocen derecho a los refugiados y desplazados por causas ambientales. Por otra parte, la CE desarrolla proyectos que inciden en la prevención del desplazamiento.

Se trata de dos escenarios propios para la actuación de la CE frente a este tipo de movilidad.

6.3. Acciones desarrolladas hasta el momento por la Cooperación Española vinculadas a la movilidad humana ambiental y climática. Algunos ejemplos

La movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas no ha sido, hasta el momento, objeto de atención específica por parte de la CE. Sin embargo, dada la complejidad de este tema y su vinculación con el medio ambiente y el cambio climático, algunas de sus dimensiones han sido tocadas por programas y proyectos que han sido desarrollados en esta área. Sin intención de hacer una presentación, ni un análisis exhaustivo de todas las iniciativas que se han desarrollado en este sentido, esta sección se ocupa de presentar algunas que han sido consideradas particularmente relevantes. Con esto se pretende señalar que, a pesar de la ausencia de una línea de acción en materia de movilidad vinculada a desastres y al cambio climático, la AECID y los demás actores de la CE llevan algún tiempo desarrollando actividades que inciden en este fenómeno, en particular en su prevención.

Este hecho suscita una doble reflexión. Por una parte cabe preguntarse si resultaría factible tomar estas iniciativas, por ahora fragmentarias y, dotándolas de coherencia, emplearlas como base para la construcción de una línea de actuación que, de forma deliberada y consciente, se ocupe de enfrentar al menos parte de los retos que suponen el desplazamiento, la migración y el confinamiento por razones ambientales y climáticos, presentados en la sección anterior. Por otra parte, se cuestiona si la inclusión de un enfoque de movilidad humana mejoraría estas iniciativas en un doble sentido. Por un lado, haciéndolas más efectivas en la asistencia, protección y aumento de la resiliencia de las personas a las que están dirigidas. Y por otra, permitiendo que se ajusten a la normativa internacional vigente.

La respuesta a la primera pregunta se encuentra en la siguiente sección. En cuanto a la segunda, el análisis que a continuación se presenta de los proyectos y programas que se han seleccionado parece demostrar que dicha inclusión resultaría beneficiosa.

6.3.1. Intervenciones de desde la acción humanitaria.

La acción humanitaria española cuenta con más de 25 años de experiencia en respuesta de emergencia a desastres. Desde 2007 la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) es la responsable de la gestión y ejecución de este tipo de intervenciones. Si bien ha participado en operaciones a lo largo del planeta – como la respuesta en 2018 a los terremotos en Lombok y a las inundaciones en Kerala– para los efectos de este documento son dos las regiones en las que su actuación resulta particularmente interesante: América Latina y el Caribe y el Sahel.

En la primera de estas zonas, uno de los ejes tradicionales del trabajo desarrollado por la OAH ha sido la prevención y respuesta a desastres[121], para lo cual se ha enfocado en el fortalecimiento de capacidades locales y regionales, del apoyo a sistemas de alerta temprana y a planes de contingencia de organizaciones socias globales y regionales, con especial énfasis en la cuenca del Caribe. El trabajo desarrollado por el Fondo España-SICA, mediante el cual se financia una línea de prevención de desastres y se apoya el mantenimiento del Centro de

---

[121] COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Estrategia Humanitaria 2018-2019. América Latina y el Caribe*, 2018, p. 6.

Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central ejemplifica el tipo de proyectos que se llevan a cabo en este eje[122]. **En la medida en que estas iniciativas mejoran las capacidades locales para prever las catástrofes y ofrecer, en caso de que sean inevitables, respuestas de emergencia adecuadas, involucran también aspectos relativos a la prevención de las situaciones de desplazamiento y confinamiento, así como de atención en caso de evacuación y albergue temporal de la población afectada. Sin embargo, dado que han sido concebidas sin tener en cuenta la dimensión de movilidad humana, los posibles resultados que se obtengan en estos aspectos pasan por completo desapercibidos.**

Otro proyecto, que se ha llevado a cabo en esta línea es el desarrollado por AECID junto a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres, mediante el cual se analizó los sistemas de registro de daños y víctimas causadas por los desastres de súbita aparición en 22 países de América Latina y el Caribe en el periodo comprendido entre 1990 y 2013. El informe resultante, si bien de gran utilidad, no analiza la dimensión de movilidad[123]. Se trata de una ausencia entendible, dadas las prioridades y preocupaciones en el momento en el que se llevó a cabo. Sin embargo, hubiera sido una excelente oportunidad para visibilizar los éxodos y el confinamiento como efectos de los eventos catastróficos, así como de recomendar a las autoridades nacionales la inclusión de este asunto en sus mecanismos de registro de pérdidas y víctimas.

Por otra parte, en la región del Sahel la acción humanitaria ha tenido entre sus prioridades garantizar la seguridad alimentaria amenazada, entre otras causas, por los efectos del cambio climático[124]. Para ello la OAH ha participado en tres grandes proyectos: Apoyo a la creación de una reserva regional para África occidental, el Dispositivo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias de Níger y el programa nacional de Lucha contra la Malnutrición de Senegal[125]. Estos proyectos, que esencialmente suponen medidas de adaptación, inciden en la prevención del desplazamiento. No obstante, al igual que en caso anterior, sus resultados en

---

[122] AECID, *Veinticinco años de cooperación al medio ambiente y al cambio climático*, 2014

[123] UNISDR, AECID y CORPORACIÓN OSSO, *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013. Tendencias y estadísticas para 22 países*, 2016 http://www.unisdr.org/we/inform/publications/48578

[124] COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Estrategia Humanitaria 2018-2019. El Sahel y la crisis del lago Chad*, 2018, p. 7.

[125] MAEC *Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación*, 2018, p. 60-63.

este sentido resultan invisibles. Al no haberse incorporado la dimensión de movilidad, no es posible identificarlos, y aún menos medirlos.

De acuerdo con las Estrategias Humanitarias de contexto diseñadas para estas dos regiones para los años 2018 y 2019, se pretende continuar trabajando en estos dos ejes, así como mantener este tipo de iniciativas. Vale la pena considerar la posibilidad de, previa discusión con los socios, replantear su rediseño a fin de incluir de forma expresa movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas.

Los países de las dos regiones se han comprometido a aplicar instrumentos que, como el Marco de Sendai, el Marco de Adaptación de Cancún y la Agenda Nansen, implican el desarrollo de acciones en materia de prevención y gestión del desplazamiento, la migración y el confinamiento por motivos ambientales y climáticos. Esto otorga a la Cooperación Española la posibilidad de apoyarse en estas disposiciones para promover la inclusión transversal de un enfoque de movilidad humana en los programas y proyectos vinculados a la gestión de riesgo por desastres y la adaptación al cambio climático. De esta manera, se lograría no solo incidir de forma consciente, programada y controlada en la prevención, sino también abordar otros de los retos expuestos en la quinta sección de este documento. En especial los relacionados con la visibilización del fenómeno y la atención a las específicas necesidades humanitarias de estas personas.

6.3.2. El programa ARAUCLIMA

La investigación adelantada para la elaboración de este documento permitió identificar ARAUCLIMA como el programa en el que se han desarrollado la mayor parte de los proyectos vinculados a la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas. Este programa fue **creado con el fin de luchar contra el cambio climático y promover el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.** Para ello ofrece apoyo a los países de la región en sus acciones para mitigar los efectos del cambio climático y para adaptarse a los cambios en el entorno, con el objetivo de preservar el medio ambiente y fomentar el desarrollo sostenible.

En el marco de esta iniciativa se han desarrollado diversos proyectos. Entre estos, tres resultan particularmente interesantes pues, o bien han incidido en aspectos relacionados de forma directa con la movilidad humana asociada a desastres ambientales, o bien han constituido oportunidades para afrontar este asunto. El primero es **"Mujeres de los Páramos.",** desarrollado entre 2016 y 2017 en asociación con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las mujeres de los páramos de Colombia, Ecuador y Perú. Ni el diseño del proyecto ni sus logros contemplaban la dimensión de movilidad humana. Sin embargo, **las actividades a través de las cuales se llevó a cabo constituyeron una verdadera estrategia para la prevención del desplazamiento y el confinamiento ambientales.** En efecto, se trabajó el conocimiento del riesgo, la generación de proyectos productivos agrícolas y artesanales ajustados a los nuevos escenarios climáticos, la gestión del recurso hídrico, el empoderamiento de género, así como la creación de redes para generar y compartir conocimiento en torno a la adaptación al cambio climático[126]. Difícilmente puede concebirse un programa más completo para desactivar las causas de estas dos dimensiones de la movilidad humana.

Los dos proyectos restantes, desarrollados en 2016, supusieron **apoyar a Costa Rica y Perú en la formulación de sus Planes Nacionales de Adaptación[127].** Los instrumentos resultantes no incorporan la dimensión de movilidad humana, pese a ceñirse a los criterios de adaptación del Acuerdo de París. Si bien en los dos casos la adecuada formulación de las estrategias de adaptación se verá reflejada, necesariamente, en un mayor grado de prevención de éxodos forzados y de situaciones de confinamiento, resulta un tanto extraña la ausencia de un planteamiento expreso sobre estos temas, pues implica desconocer las recomendaciones del Marco de Cancún al respecto.

Es plausible considerar que estos tres proyectos se hubieran visto beneficiados de incluir, entre sus consideraciones y objetivos, el elemento de movilidad humana. Esto les hubiera permitido contar con una visión más completa de los efectos del cambio climático y, en consecuencia, ofrecer respuestas más ajustadas a los retos que supone plantear procesos de adaptación. Sin embargo, lo realmente valioso de estas experiencias, para los efectos de este

[126] El proyecto se ve reflejado en AGUIRRE D., Y POATS, S "Adaptándonos al cambio climático en los páramos: voces de las mujeres" en Hildahl, K (Ed.) et al. Mujeres de los páramos. Experiencias de Adaptación al Cambio Climático y conservación en Colombia, Ecuador y Perú. Quito: UICN, 2017.
[127] Información disponible en la página web de la AECID www.aecid.es

documento, es que revelan la **potencialidad de ARAUCLIMA para convertirse en una plataforma para impulsar el debate en América Latina y el Caribe sobre la necesidad y conveniencia de incorporar este tema de manera transversal en las medidas y políticas nacionales y regionales de adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible.** Esto por cuanto una de sus funciones es actuar como un espacio para la divulgación, comunicación y aprendizaje permanente entre los socios de América Latina y España. Se trata, por tanto, de un escenario particularmente propicio para que la Cooperación Española introduzca este tema y lidere los debates al respecto. Así mismo, los proyectos que se conciben y desarrollan en su interior, podrían con relativa facilidad, incluirla.

6.3.3. Gestión de riesgos vinculados al cambio climático en zonas costeras

Una segunda iniciativa que **ofrece posibilidades para actuar como plataforma para la introducción, debate y definición de posibles acciones para enfrentar los efectos de los desastres ambientales es el Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo (PDC) sobre gestión de riesgos vinculados al cambio climático en zonas costeras, vinculado al Plan INTERCONECTA**[128]. Se trata de una iniciativa bastante reciente, puesta en macha en un encuentro regional que tuvo lugar en el centro de formación de la AECID en Antigua-Guatemala los días 12 y 13 de diciembre de 2017[129].

El proyecto, que busca hacer un análisis de la gestión de riesgos en las zona marino-costeras de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, cuenta con el apoyo del Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria (IHCantabria) y de ARAUCLIMA. Así mismo, tiene como socios estratégicos a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a REGATTA.

[128] Este proyecto fue identificado gracias a Maite Martín-Crespo durante la entrevista concedida para la elaboración de este po*licy paper*

[129] AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO, *Sistematización del Encuentro regional sobre Gestión de riesgos vinculados al cambio climático en zonas costeras: experiencias y prioridades de trabajo para los próximos años*, 2018.

La movilidad humana no ha sido incluida en las discusiones que se han sostenido en el desarrollo de este proyecto, ni fue incluida en los productos que se pretenden alcanzar[130]. No obstante, **la mayor parte de los participantes ha mencionado que las amenazas que enfrentan estas áreas afectan, o se prevé que afectaran, a las poblaciones humanas allí asentadas. Las situaciones de confinamiento, desplazamiento y migración, así como los procesos de reubicación planificada son, por tanto, escenarios probables que deberían ser tenidos en cuenta**, tanto en la guía metodológica que se está preparando, como en todo el proyecto. La Cooperación Española, tiene aquí la oportunidad de hacer un aporte importante, introduciendo este asunto de forma transversal; promoviendo la aceptación de las recomendaciones del Marco de Sendai en la materia, por parte de los Estados que hacen parte de la iniciativa.

Es importante señalar en este punto, que si bien los países de la región han hecho esfuerzos considerables por incorporar el Marco de Acción de Hyogo a sus políticas nacionales de reducción del riesgo[131], el Marco de Sendai aún no goza del mismo trato. Ello a pesar de que ha sido formalmente aceptado por estos Estados. De apostar por la inclusión de la movilidad humana en este proyecto la Cooperación Española estaría, por una parte, promoviendo el cumplimiento de una norma internacional (que ha sido aprobada por la propia España), al tiempo que impulsaría la visibilización y la generación de conocimiento sobre este fenómeno en toda la región. Permitiría, además, impulsar la discusión sobre la necesidad de adoptar medidas y políticas públicas – en los niveles nacional y regional- relativas a la prevención y gestión de las distintas dimensiones de este tipo de movilidad en las áreas costeras.

Hasta el momento la Cooperación Española no ha desarrollado ningún proyecto directamente relacionado con la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres ambientales. Sin embargo, ha llevado a cabo iniciativas a través de las cuales se ha logrado prevenir este fenómeno.

Por otra parte en la actualidad cuenta con programas, como ARAUCARIA, y proyectos en la áreas de la ayuda humanitaria en los se podría incluir sin dificultad el tema de forma transversal. Dar este paso permitiría abordar de forma efectiva varios de los desafíos que se

[130] Íbidem, p. 60.
[131] MAEC- *Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación*, 2018, p. 67.

han planteado ante este fenómeno.

6.3.4. La sociedad civil española y la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Un sector en movimiento

En los últimos años los efectos sobre la movilidad humana de los desastres y en general, y del cambio climático, en particular, se han convertido en campo de estudio e intervención para diversos actores de la sociedad civil española. Sectores de la academia, las ONG e incluso los medios de comunicación, han comenzado a reflexionar y plantear acciones sobre esta temática. Se trata, no obstante, de una preocupación reciente. Tanto la investigadora académica Beatriz Felipe[132], como el periodista vinculado a la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), Sergio de Otto[133], coinciden en señalar 2016 como el año en el que el interés por este tema cobró fuerza. Así mismo, es preciso señalar que el número de personas y organizaciones involucradas es aun modesto, si bien se encuentra en expansión

Es posible agrupar en tres áreas la labor que estos actores se encuentran desarrollando en esta materia. Se trata de la producción de conocimiento, la difusión y sensibilización sobre el tema, y, por último, la ejecución de proyectos de desarrollo vinculados a la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático.

En primer lugar, desde la academia se viene trabajando en la creación de un saber sobre este tema. En los últimos años se han producido varias tesis doctorales en la materia[134] y se han publicado artículos en libros y revistas nacionales e internacionales[135]. Así mismo se ha creado

[132] Entrevista concedida por Beatriz Felipe, asociada del CEDAT (Centro de Estudios Ambientales de la Universidad de Tarragona), para el desarrollo de este *policy paper*, el 4 de diciembre de 2018.
[133] Entrevista concedida por Sergio de Otto para el desarrollo de este *policy paper*, el 6 de diciembre de 2018.
[134] Entre estas tesis se encuentran la de Jesús Gamero "Las migraciones humanas inducidas por el cambio climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de protección social", leída en 2014 en lS Universidad Carlos III de Madrid. Así como la tesis de Beatriz Felipe "Las migraciones climáticas: Retos y propuestas desde el Drecho internacional" leída en la Universitat Rovira i Virgili en 2016, y la de Jesús Rivillo "Refugiados climáticos y cambio social en los territorios de frontera" leída en la Universidad Complutense de Madrid en 2015.
[135] Entre otros, BORRAS, S. "Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente" en *Revista de Derecho (Valdivia)* Vol. 19, N.2, 2006. ESPOSITO, C., y TORRES, L. "Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los "nuevos refugiados" en *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, Nº 1, 2012. SANTOS SOARES, A. "Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention" en *Environmental Displacement in*

–con el apoyo de ECODES- una plataforma on-line que permite el trabajo en red de los investigadores españoles e internacionales, así como la difusión de su labor[136]. Si bien se trata de esfuerzos aún recientes, que requieren tiempo y recursos para consolidarse, es indudable que el país cuenta con académicos con experiencia en el tema, dispuestos a continuar aportando al conocimiento sobre sobre este tema. La CE cuenta, por tanto, con actores capaces de afrontar el primero de los desafíos identificados en la quinta sección.

Muy vinculado con la creación del conocimiento, se encuentra su difusión, así como la creación de un interés al respecto en la opinión pública. Esta labor la ha venido liderando ECODES desde 2016. Ese año esta entidad organizó un seminario sobre migraciones vinculadas al cambio climático[137] y un simposio internacional en la materia. Desde entonces, esta fundación ha continuado trabajando en la difusión de este tema. En colaboración con Ayuda en Acción y Entreculturas, ha preparado y lanzado dos informes, sobre el tema[138].

Junto a ECODES otras entidades han elaborado documentos para dar a conocer la problemática asociada a las migraciones y desplazamientos ambientales, así como para reclamar acciones para la protección de quienes los enfrentan. Es el caso de la Comisión de Ayuda al Refugiado (CEAR), que en 2018 preparó el informe "Refugio por causas medioambientales: África en el olvido"[139], en el que se resalta la multicausalidad de los procesos de expulsión de población en este continente, y el particular impacto de los factores ambientales.

El impacto de la labor de difusión que se ha desarrollado no puede medirse con total certeza. Sin embargo, lo cierto es que en los últimos años **los medios de comunicación nacionales han mostrado creciente interés por los temas relacionados con las migraciones y desplazamientos vinculados a los desastres ambientales, en particular cuando supone el**

2018 – Current Protection RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26), University of Sheffield, 2017.

[136] Se trata de la plataforma Migraciones Climáticas: www.migracionescliáicas.org

[137] Las conclusiones de este seminario están disponibles en http://www.youtube.com/watch?v=vYTnC66PWrU&t=19s

[138] El informe "Desplazamientos y migraciones climáticas: un reto que debemos abordar" elaborado por Beatriz Felipe, está concebido como un documento de incidencia. El segundo, "Migraciones climáticas: Una Aproximación al Panorama Actual", elaborado por la misma autora, ofrece una mirada más académica sobre el mismo asunto.

[139] CEAR-Comisión de Ayuda al Refugiado, *Refugio por causas medioambientales: África en el olvido*. Madrid: Fundación Universidad Autónoma de Madrid, 2018

cruce de fronteras internacionales[140]. En todo caso el trabajo que desarrollado por esta fundación, sus socios y otros actores, abre un espacio interesante para la sensibilización de la sociedad y las autoridades del país, que podría ser profundizado.

Finalmente, la tercera área en la que se encuentran trabajando organizaciones de la sociedad civil española, que guarda relación directa con la movilidad humana asociada a desastres ambientales, es la ejecución de proyectos de desarrollo vinculados con la adaptación al cambio climático, la creación de capacidades y el aumento de la resiliencia de comunidades vulnerables. Se trata de esfuerzos que permiten evitar los procesos migratorios (tanto forzados como voluntarios), así como las situaciones de confinamiento. Resulta imposible presentar todas las iniciativas que se están llevando a cabo en este sentido, pero un par de ejemplos permiten ilustrar este punto.

La ONG Acción Contra el Hambre desarrolla en la actualidad en Gambia un proyecto para enfrentar las causas profundas de las migraciones y los desplazamientos ambientales, al tiempo que desarrolla una estrategia de adaptación al cambio climático. En los últimos años este país ha afrontado una intensa sequía, que, combinada con vendavales e inundaciones, ha afectado de forma muy grave a la producción de alimentos, que a su vez ha devenido en una profunda crisis económica. Ante este panorama los jóvenes, con algún tipo de formación, han optado por buscar su futuro fuera de las fronteras nacionales. Como consecuencia, el país ha perdido a los profesionales y personal capacitado para hacer funcionar adecuadamente las instituciones. La incapacidad del Estado para atender a sus ciudadanos se ha convertido en un factor adicional de expulsión de la población.

Para romper este círculo vicioso la ONG, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de la Unión Europea, ha diseñado Konkobayo (salir del hambre en el idioma local), cuya ejecución se inició en 2018. Esta iniciativa, que beneficia a más de 1.000 familias, busca mejorar las prácticas nutricionales e incrementar la producción de alimentos, introduciendo cambios acordes con el clima cada vez más seco. En una segunda etapa, la ONG planea desarrollar proyectos para trabajar el acceso al agua y saneamiento, la reducción de riesgo de desastres, acceso a medios de vida y empleo, así como el fortalecimiento del sistema de salud.

[140] El diario El País, por ejemplo, ha publicado numeroso artículos en la materia a lo largo del segundo semestre de 2018.

Un segundo proyecto está siendo adelantado por la ONG Inspiraction en Honduras, con el apoyo de la Organización Cristiana para el Desarrollo Integrado de Honduras (OCDIH). A través de esta iniciativa se busca introducir métodos de cultivo sostenibles y respetuosos del medio ambiente. De esta manera se busca garantizar la seguridad alimentaria local y evitar los procesos de migración vinculados a la degradación de los ecosistemas, afectados por prácticas agrícolas que involucran la tala de bosques.

Estos dos ejemplos, de entre muchos posibles, revelan que los actores no estatales de la CE cuentan con experiencia para trabajar en iniciativas sobre el terreno que contribuyan a enfrentar la movilidad ambiental, al tiempo que se avanza en el cumplimiento de metas establecidas por los ODS como la lucha contra el cambio climático cambio y la gestión de riesgo por desastre.

El sector de la sociedad civil de la Cooperación Española se ha ido implicando, progresivamente en el tema de la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas. Desde la academia, y el sector de las ONG se están desarrollando acciones que revelan interés y experticia en la materia.

7. RECOMENDACIONES A LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA FRENTE A LA MOVILIDAD HUMANA ASOCIADA A DESASTRES AMBIENTALES

La movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres es un asunto frente al cual la Cooperación Española puede y debería actuar. Por una parte, como se ha remarcado a lo largo de este documento, al hacerlo se estaría dando cumplimento a obligaciones de tipo jurídico y político contenidas en instrumentos ratificados, o en caso de los *soft law* aprobados, por España y sus países socios. Por otra parte, cuenta ya con algunas acciones, proyectos y programas que inciden en esta materia y cuya eficacia se vería incrementada si, de forma explícita, se incluyera este elemento entre sus objetivos. **La pregunta que, en este punto, surge es cómo debería hacerlo**. Para responder a esta cuestión deben tenerse en cuenta tres lineamientos señalados por el V PD. En primer lugar, los recursos con los que se cuenta son

limitados, de forma que es preciso emplearlos de la manera más eficiente posible[141]. En segundo lugar, debe procurarse trabajar a partir de logros ya consolidados[142], lo que supone aprovechar estructuras, programas y proyectos que se hayan desarrollado con éxito en el pasado. Por último, la cooperación en el ámbito regional debe concentrarse en espacios que ofrezcan un valor añadido a la simple intervención bilateral. Es preciso que las intervenciones se dirijan hacia ámbitos en los que se pueda hacer un aporte relevante ante problemas supranacionales[143].

Es necesario, además, tener en cuenta la experiencia previa de la Cooperación Española en los temas relacionados con la movilidad humana, y las conclusiones alcanzadas por el personal de la AECID tras el conversatorio "Migración y Desarrollo", el cual tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018 en el marco del encuentro de coordinadores de las oficinas técnicas de cooperación[144]. Al respecto, debe señalarse que la experiencia en migración ha estado históricamente limitada a unos pocos proyectos puntuales, cuyo balance no ha sido muy alentador[145]. Sin embargo, el V PD establece una línea de acción en esta materia, lo que ha llevado al personal de la Agencia a reflexionar sobre la mejor forma de abordar esa tarea. Si bien es un debate que aún sigue abierto, se han establecido algunas directrices preliminares; pendientes de la decisión de la dirección al momento de redactar este documento[146].

La primera de ellas es la **decisión de centrarse en los procesos de migración voluntaria**, de manera que los procesos de movilidad forzada son situados en un lugar secundario. La protección de los derechos de los migrantes, con especial énfasis en los grupos más vulnerables como los niños y las mujeres, se presenta como un campo de acción prioritario, que debe estar presente a lo largo de toda intervención en la materia. En segundo lugar, los temas de seguridad y control de fronteras se excluyen de la agenda de trabajo. En tercer lugar, se apuesta por desarrollar actividades vinculadas con el **apoyo y asesoría a los procesos de migración ordenada, segura y legal en los países de origen, así como con el trabajo con los retornados**. Las **actividades de sensibilización de la opinión pública**, en España y los países de

[141] AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO, V Plan Director de la Cooperación Española, p. 13.
[142] Ibídem, p. 12.
[143] Ibídem, p. 51.
[144] La información sobre este conversatorio, incluyendo su nota conceptual y relatoría fue facilitada por Francisco Javier Jiménez de Gregorio, vocal asesor del Gabinete Técnico de la AECID, tras la entrevista concedida para facilitar la elaboración de este *policy paper* el 28 de noviembre de 2018.
[145] Información obtenida en la citada entrevista a Francisco Javier Jiménez de Gregorio.
[146] Relatoría del conversatorio "Migración y Desarrollo", 21 de noviembre de 2018

origen se presentan, también, como un área de trabajo de interés. Por el contario, y pese a reconocer su importancia como elemento para promover el desarrollo, la gestión de las remesas es situada por fuera del plan de trabajo de la agencia. Su complejidad y el poco éxito obtenido por proyectos desarrollados en el pasado en este campo, unido al hecho de que es un asunto que en la actualidad gestiona la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), desaconsejan involucrarse en este asunto. Por último, las tareas relativas a la investigación y a la obtención de estadísticas se consideran importantes. Sin embargo, aún se discute hasta qué punto la Agencia debe involucrarse en ellas, puesto que entidades como la OIM y los centros estadísticos nacionales parecen tener mayores recursos para llevarlas a cabo.

Por último, es imprescindible tener en cuenta que toda acción que se proponga a la CE debe estar orientada la creación, incremento y consolidación de la resiliencia de la comunidades a las que ésta esté dirigía, de forma acorde a las *Directrices para la Construcción de Resiliencia para el Bienestar*[147]

Teniendo en cuenta los anteriores lineamientos y directrices se procede a formular un conjunto de recomendaciones para la CE en materia de movilidad humana asociada a desastres ambientales.

7.1. Recomendaciones generales

1. Reconocer la movilidad humana asociada a desastres ambientales como un asunto de interés para la Cooperación Española, dotado de entidad propia aunque vinculada a las áreas de trabajo establecidas en VPD

A lo largo de este documento se han dado suficientes argumentos para justificar la relevancia de tema y la necesidad de que la CE desarrolle acciones directamente relacionadas con este asunto. Para ello se precisa que le sea otorgada la condición de asunto en sí mismo considerado; dotado de su propia entidad, complejidad y problemática. Esto no significa desligarlo del todo de asuntos tales como la lucha contra el cambio climático, la reducción del

[147] MAEC. *Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación*, 2018, p. 27-29.

riesgo por desastre, la búsqueda de modelo de desarrollo sostenible, la planeación urbana y la gestión ordenada de la migración. Pero sí implica no concebirlo como una consecuencia más de estos asuntos y, por tanto, como un tema menor.

El reconocimiento de este tema como un asunto en sí mismo, competencia de la Cooperación Española permitiría, además, dar coherencia y dotar de sentido a las acciones que en este momento ya se están llevando a cabo y que, de una manera u otra, inciden en los procesos de confinamiento, desplazamiento, migración y relocalización ambiental.

2. **Mantener la concepción de este asunto como un fenómeno complejo en el que se entrelazan causas naturales y antrópicas, y donde el modelo de desarrollo ejerce una influencia notable**

Debe evitarse, por todos los medios, simplificar este fenómeno. Cualquier acción que se desee emprender o apoyar debe partir de la base de su multicausalidad. Especial cuidado deberá tenerse con no caer en las trampas del lenguaje reduccionista que lleva a atribuir al cambio climático, de forma directa, las afectaciones a la movilidad humana. No solo resulta científicamente incorrecto, sino que puede derivar en el desarrollo de acciones que discriminen quienes han sido afectados por catástrofes que no tengan relación con el clima. Así mismo, supone una aproximación fragmentaria, y condenada a la ineficacia, al no abarcar la totalidad de los factores que derivan en situaciones de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación.

3. **Promover la aplicación de los instrumentos internacionales de *hard* y *soft law* a través de los cuales se reconoce la movilidad humana asociada a desastres ambientales y se establecen medidas para afrontarla, prestar asistencia humanitaria y proteger los derechos de quienes resulta afectados, así como buscar soluciones sostenibles**

Si bien no existe en la actualidad un régimen jurídico que se ocupe específicamente a los procesos de desplazamiento, migración, reasentamiento y confinamiento vinculados a causas ambientales y climáticas, varios instrumentos, de *hard* y *sof law* establecen previsiones al respecto. Se trata de la Convención sobre refugiados de la OUA, los

Principios Deng, la Convención de Kampala, el Marco de Cancún para la Adaptación y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo por desastre. A estas normas debe sumarse la Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático elaborada por la Iniciativa Nansen en 2015. Este instrumento, al que se ha adherido España, compila y organiza buena parte de las disposiciones existentes para la prevención, asistencia, protección y búsqueda de soluciones sostenibles en los casos de migración forzada.

A lo largo de este texto ha quedado claro que, pese a que buena parte de las países socios de España que enfrentan afectaciones a la movilidad humana debido a desastres y a los efectos del cambio climático han ratificado o adherido a estos instrumentos, no los están aplicando para enfrentar esta fenómeno. Si bien, como también se ha analizado en este documento, estas disposiciones no abracan la totalidad de las dimensiones de esta problemática, constituyen un primer, y muy valioso, paso para afrontarla.

La CE tiene la posibilidad de recordar a sus socios los compromisos que han adquirido al aprobar estos instrumentos y promover el cumplimiento de sus mandatos y la aplicación de sus recomendaciones. La diplomacia humanitaria, es una vía para lograrlo; presentando este asunto en los foros internacionales en los que España es parte. Son también espacios adecuados para abrir y liderar el debate los programas y proyectos que se están llevando a cabo en materia de reducción del riesgo de emergencias, seguridad alimentaria y adaptación al cambio climático.

4. Incorporar la movilidad humana asociada a desastres ambientales de forma transversal a las tareas que desarrolla la Cooperación Española

Los efectos sobre la movilidad humana deben ser considerados en todas las acciones que se emprendan o apoyen, vinculadas con la lucha contra el cambio climático, los procesos de urbanización, la búsqueda de modelos de desarrollo sostenible y la gestión de riesgo por desastres. Tal y como se ha señalado a lo largo de este documento, existe el riesgo de que proyectos que buscan objetivos legítimos y acordes con la líneas de acción establecidas en el V PD, desencadenen procesos que deriven en la afectación de la movilidad humana de forma negativa. Es el caso, por ejemplo, de la construcción de defensas costeras y las plantaciones forestales destinadas a actuar como sumideros de gases con efecto invernadero. Es necesario

que estos posibles efectos se identifiquen y eviten. Similares consideraciones deben tenerse en cuenta frente a la construcción de represas, los proyectos de reasignación del agua, o el desarrollo de proyectos agroindustriales.

Esta recomendación encuentra su fundamento en la *Guía de la AECID para la transversalización del medio ambiente y el cambio climático*[148]. Lo que se propone es que, al igual que con el tema medio ambiental, se introduzca la dimensión de movilidad humana en las consideraciones de quienes diseñan, ejecutan y monitorizan los programas y proyectos de la Cooperación Española.

7.2. Recomendaciones relativas a los desafíos que supone la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres

A lo largo de la cuarta sección de este documento se presentaron los principales retos que implica abordar este tipo de movilidad, de una forma acorde a los enfoques de derechos, género y diversidad. Teniendo en cuenta las directrices que rigen la CE, así como sus limitaciones en materia de recursos y experiencia, no es posible recomendar que se asuman todos los desafíos planteados. Se apuesta, por tanto, por sugerir que se aborden solo algunos de ellos.

A. Creación y difusión del conocimiento

La AECID no cuenta con la capacidad para construir, por sí misma, conocimiento sobre un tema tan complejo como son las afectaciones de los desastres ambientales a la movilidad humana. Sin embargo, cuenta potenciales socios en la academia y las ONG, con la experiencia y el interés para hacerlo. Se recomienda, por tanto, apoyar la labor que se está desarrollando desde la academia y los centros de investigación ubicados tanto en España como en los países socios. Las posibilidades al respecto son múltiples, desde la comisión de estudios, hasta la realización de convenios con universidades, pasando por la realización de proyectos de investigación conjuntos.

---

148 AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Guía de la AECID para la transversalización del medio ambiente y el cambio climático, 2015.

Tan importante como el apoyo a la creación de un saber en esa materia es su difusión. Se recomienda, por tanto, apoyar los esfuerzos que diversos agentes de la sociedad civil española y de los países socios están realizando por dar a conocer la existencia de la problemática de los confinamientos y éxodos ambientales, así como las propuestas formuladas desde la academia, los centros de investigación y las ONG. Una vía que podría resultar interesante y efectiva es la celebración de un congreso internacional en la materia, que reúna académicos, activistas y *policy makers*. Un evento de esta naturaleza, adecuadamente cubierto por los medios de comunicación, permitiría, además, incidir en la sensibilización de la opinión pública y posicionaría a la AECID como líder en la materia. Algunos de los potenciales socios para esta iniciativa podrían ser ECODES- que ya ha organizado con éxito eventos sobre el tema-, así como las ONG y las universidades que han trabajado en la materia.

B. Inclusión de las afectaciones a la movilidad en los sistemas de registro de daños y víctimas causados por desastres

La AECID ha participado en estudios de evaluación de este tipo de sistemas y apoya centros y programas relativos a la reducción del riesgo. Está en posición de impulsar la inclusión de la movilidad humana en los mecanismos diseñados para registrar los efectos de los desastres en las personas y los bienes. Eso permitiría visibilizar este fenómeno y aportar datos certeros sobre su magnitud.

C. Prevención de la afectación de la movilidad humana a causa de desastres

Se ha señalado que la prevención constituye la tarea prioritaria en este asunto, dados los nocivos efectos tanto de la restricción de movimiento, como de los éxodos, incluso cuando son voluntarios. Afrontar este reto requiere trabajar en dos áreas para las cuales la Cooperación Española no solo tiene competencia, sino que está plenamente capacitada: el cambio climático y la reducción del riesgo por desastres.

Frente a la acción para enfrentar el cambio climático se recomienda emplear ARAUCLIMA como plataforma para impulsar el debate en la región sobre la necesidad y conveniencia de incorporar este tema de manera transversal en las medidas y políticas nacionales y regionales de adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible. Este programa permite, además, desarrollar dos tipos de actividades que tienen la potencialidad de evitar que los efectos de

cambio climático deriven en la reducción de la movilidad o la expulsión de población. Se trata, por una parte de proyectos destinados a apoyar a los países socios en la elaboración y revisión de sus Planes Nacionales de Adaptación. La inclusión de un enfoque de movilidad humana en estos instrumentos permitiría el diseño de estrategias para evitar su afectación y la gestión adecuada de estos procesos, en caso de que sean inevitables. Por otra parte, permite apoyar proyectos desarrollados por las ONG destinados a implementar mecanismos de adaptación en las prácticas agropecuarias, gestión de los recursos hídricos y proyectos de desarrollo sostenible que prevengan el desplazamiento el confinamiento y la migración. Experiencias como "Mujeres de los páramos", o el proyecto Konkobayo (pese a no ser financiado por este programa) son ejemplos de lo que se puede lograr.

En segundo lugar, frente a la reducción del riesgo se recomienda emplear el PDC sobre gestión de riesgos vinculados al cambio climático en zonas costeras, como espacio para introducir el debate sobre la necesidad de incorporar un enfoque de movilidad humana en las medidas, planes y programas nacionales y regionales de reducción del riesgo por desastre. Así mismo, se sugiere plantear proyectos de apoyo a los Estados para la formulación y revisión de sus planes y estrategias de reducción del riesgo que incorporen la movilidad humana, no como un mero efecto posible de las catástrofes, sino como un asunto con entidad propia que debe recibir especial atención.

D. La migración ambiental y sus desafíos

De las diferentes dimensiones de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales, la migración trasnacional es la que reúne las condiciones para ser objeto de la atención de la CE. Se trata, como se ha señalado, de un proceso predominantemente voluntario, que en la actualidad se desarrolla sin ser identificada como un fenómeno distinto a la generada por motivos económicos. Sin embargo, a lo largo de esta sección se ha indicado que varios países socios han empezado a revisar sus legislaciones migratorias, creando visados y permisos de residencia que permiten el ingreso y estadía de estas personas dentro de sus territorios. Estas reformas no solo han beneficiado a los migrantes. También han permitido la acogida y protección de personas y grupos de población que, desde un punto de vista teórico, encajaría en la categoría de desplazados trasnacionales.

La CE tiene aquí un importante espacio para promover y apoyar los procesos nacionales y regionales de revisión de los sistemas migratorios para incluir este tipo de visados y permisos de residencia. Así mismo, se recomienda que impulse procesos de armonización de las normativas existentes en la materia en las regiones en las que trabaja, a fin de garantizar un conjunto mínimo y común de derechos de los migrantes ambientales que les permitan llevar su vida en condiciones de dignidad y autonomía durante su estancia en el país de acogida. Esto supone la inclusión del derecho al trabajo, así como de derechos específicos para los grupos más vulnerables entre los migrantes.

Es importante recordar que la AECID ha tendido una larga y fructífera relación con SICA y CEDEAO. Se trata de dos foros regionales donde este tipo de iniciativas deberían ser presentadas y debatidas. Otros foros, en los que hasta el momento no se ha intervenido, pero que pueden ofrecer espacios interesantes para el diálogo y la colaboración son la CRM y la CSM.

8. BIBLIOGRAFÍA

ABIOLA, A., TEKO-AGBO, A., BIAOU, C. y NIANG. M., “Socio-Economic and Animal Health Impact of Transhumance”, Conf. OIE 2005, 105-119. http://www.oie.int/doc/ged/d3248.pdf

AECID-AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Guía de la AECID para la transversalización del medio ambiente y el cambio climático*, 2015.

V Plan director de la cooperación española, 2018-2021. Aproado por el Consejo de ministros el 23 de marzo de 2018

ADVISORY GROUP ON CLIMATE CHANGE AND HUMAN MOBILITY “Climate Change and Human Mobility Solution Agenda –Resilience–Paris COP 21”. IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po – CERI, Refugees International, ULG, and RAED. 2016.

ALBUJAR, S. y CAVELIER, I., "Protecting People Displaced by Disasters in the Context of Climate Change: Challenges from a Mixed Conflict/Disaster Context" en *Tulane Environmental Law Journal* (24) 239, 2011.

AGERGAARD, J, FOLD, N, Y V. GOUGH, K, *Rural-urban dynamics: livelihoods, mobility and markets in African and Asian frontiers*, Londres -Nueva York, Roudledge, 2009

AGHAZARM, C. y L., “Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base” en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Aghazarm, Christine. y Laczko, Frank (Eds.) Ginebra, OIM, 2009

AGUIRRE D., Y POATS, S “Adaptándonos al cambio climático en los páramos: voces de las mujeres” en Hildahl, K (Ed.) et al. Mujeres de los páramos. Experiencias de Adaptación al Cambio Climático y conservación en Colombia, Ecuador y Perú. Quito: UICN, 2017.

ANICH, R, CRUSH, J, MELDE, S, Y OUHO, (Eds) *A New Perspective on Human Mobility in the South. Global migration Issues*, Ginebra, OIM-Springer, 2014

BAKER-JONES, M. y BAKER-JONES, M. “Teitiota v. the Chief Executive of Ministry of Business Innovation and Employment- A Person Displaced” en *Queensland University of Technology Law Review*, Volume 15, Issue 2, 2015

BANCO MUNDIAL Y EL BANCO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO, *Natural Disasters in the Middle East and North Africa: A Regional Overview*, 2014 http://documents.worldbank.org/curated/en/211811468106752534/Natural-disasters-in-the-Middle-East-and-North-Africa-a-regional-overview

BANCO MUNDIAL, “Population living in slums” en http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?view=chart

BERGMANN, S, HOFF, T, Y SAGER, T, *Spaces of Mobility: Essays on the Planning, Ethics, Engineering and Religion of Human Motion*, Londres – Nueva York, Roudledge, 2014.

BOSELLO, F., CARRARO, C. y DE CIAN, E., "An Analysis of Adaptation as a Response to Climate Change", Working paper. Departament of Economics, Ca’ Foscari, University of Venice, No. No. 25/WP/2009, 2009

BRADLEY, M. y COHEN, R. “Disasters and Displacement: Gaps in Protection” en *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010.

BURROUGHS, W J. Climate Change. A Multidisciplinary Approach, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

CANNING, D, RAJA, S Y YASBECK A. “Africa’s Democratic Transition: Divided or Disaster?” The Africa Development Forum;. Washington, DC: World Bank; and Agence Française de Développement, 2015. Disponible en http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22036

CANTOR, D *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Documento de referencia. Ginebra: Nansen Initiative, 2015

COOK, B., ANCHUKAITIS K., TOUCHAN, R., MEKO, D. y COOK, E. “Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years” en *Journal of Geophysical Research-Atmospheres*. Vol. 121, Issue, 6, 2016.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Estrategia Humanitaria 2018-2019. América Latina y el Caribe*, 2018.

Estrategia Humanitaria 2018-2019. El Sahel y la crisis del lago Chad, 2018

CORREA, E., RAMIREZ, R. y SANAHUJA, H. *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, Washington, 2011

EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*, UN Environment Programme, 1985.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza

en un clima cambiante Invertir hoy para un mañana más seguro. EIRD – Naciones Unidas, 2009.

FAO, *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. (Países CA-4)*, Tomo I. Tegucigalpa: FAO, 2012

FELIPE, B *Migraciones climáticas .Una aproximación al panorama actual*. Madrid, ECODES, 2018

FERRIS, E "Disasters and Displacement: What We Know, What We Don't Know" en Brookings, 2014, http://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/06/09/disasters-and-displacement-what-we-know-what-we-dont-know

GADPP - PRODEM-GIZ, *Memorias del Taller "Intercambio de Experiencias Regionales: vinculando cambio climático en las políticas públicas de gobiernos locales",* Quito: 2015.

GALINDO, L. et al. Reflexiones metodológicas del análisis del cambio climático. Una visión desde América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2014

GLOBAL MIGRATION GROUP (GMG), *Guidance Note on Integrating Migration and Displacement in United Nations Development Assistance Frameworks* (UNDAFs). IOM, UNDP, GMG, 2016.

GUADAGNO, L., "Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" en *International Journal for Disaster Risk Science* Vol. 7, Issue 30, 2016

KÄLIN, Walter, "De los principios Nansen a la Iniciativa Nansen" en *Migraciones Forzadas. Revisa* Nº 41, diciembre 2012.

KÄLIN, Walter, Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations, Washington, Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement Studies in Transnational Legal Policy, No. 38, 2008

KHAMIS, M., OSORIO, C., (2013) *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UE-Ayuda Humanitaria y Protección Civil y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres- UNISDR. en http://dipecholac.net/docs/files/735-vision-regional-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-america-del-sur-final.pdf,

KNIVETON, D.c et al "Challenges and approaches to measuring the migration–environment nexus" en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Aghazarm, C. y Laczko, F. (Eds), Ginebra: OIM, 2009

HUGO, Graeme, *IOM. Migration Research Series. Migration, development and environment*, Nº 35, Ginebra: OIM, 2009.

IAEA- Agencia Internacional de Energía Atómica The Fukushima Daiichi accident report by the director general. 2015 https://www.greenfacts.org/es/fukushima-consecuencias/index.htm

IDMC, *Global report on Internal Displacement,* Ginebra, IDMC y Norwegian Refugee Council, 2016

IDMC, Global report on Internal Displacement, Ginebra, IDMC y Norwegian Refugee Council, 2017.

INICIATIVA NANSEN *Agenda for the Protection of Cross-Border Dispalced Persons in the Context of Disasters and Climate Change.* Volume II, 2015

INICIATIVA NANSEN *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: CRM, 2016

IPCC, *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 2007.

KÄLIN, W. y SCHREPFER, N. "Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches" ACNUR Legal and Protection Policy Research Series, Nº 6, 2012

LAVELL, A y MASKREY A., "The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion". FLACSO y UNISIDR, 2013

LAUTERPACHT, E, Y BETHLEHEM, E. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion,* Londres: Cambridge University Press, 2003

LOPEZ, A., "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law", 37 Environmental Law Review, Nº 365, 2007

MAEC- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación *Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación*, 2018

Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026. 2019 http://www.cooperacionespanola.es

MARTIN, S.,"Managing environmentally induced migration" en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Aghazarm, Christine. y Laczko, Frank (Eds) Ginebra: OIM, 2009

McADAM, J.,"Swimming Against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer" en International Journal of Refugee Law, Vol. 23, No. 1, 2011

Climate Change, Forced Migration, and International Law Oxford: Oxford University Press, 2012

NACIONES UNIDAS, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005. A/CONF.2006/6.

NAIK, A "Migration and Natural Disasters" en Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence, Aghazarm, Christine. y Laczko, Frank (Eds), Ginebra: OIM, 2009.

NISHIMURA, L. "Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations" en *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges*, Londres: Refugee Law Initiative, 2018,

OCHA-Colombia, *Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento. Nota conceptual,* 2015, p. 2. Documento disponible en http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/150427_confinamiento_nota_conceptual.pdf

OIM- Organización Internacional de las Migraciones (2007) *Discussion Note: Migration and the Environment* Doc. MC/INF/288, 2007

OIM- Organización Internacional de las Migraciones, *World migration report*, OIM-Ginebra, 2015

RALEIGH, C., JORDAN L. y SALEHYAN I. "Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict". Social Development Department of The World Bank., 2008

SANCHEZ B.E., "¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina" en Erika Pires Ramos and Carolina de Abreu Batista Claro (Eds.) *Refugiados Ambientais*, Universidade Catolica do Santos, Sao Paulo, 2018

SÁNCHEZ, B. E. y RUBIANO, S., *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio climático y movilidad humana en Colombia*. Ediciones Uniandes. Bogotá, 2018.

SERJE, M. "Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos" en *Los dilemas del reasentamiento*, Serje, Margarita. y Anzellini, Stephano. (Comps.) Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes, 2011

SELBY J., DAHIB O., FRÖHLICH C. y HULMEE M., "Climate change and the Syrian civil war revisited" en *Political Geography*, Vol. 60, 2017

SMITH, L. C. *El mundo en 2050. Las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*, Debate, Barcelona, 2011.

SOARES, A., "Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention" en *Environmental Displacement in 2018 –Current Protection Challenges* RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26), 2018

STAVROPOULOU, M., "Drowned in Definitions", en *Forced Migration Review*. Nº 31, 2008.

TAYLOR, M., Political Ecology of Climate Change Adaptation. Routledge, 2015.

UN News Centre, "Climate change poses 'defining challenge' of our time, Ban says", , 7 October 2008, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28458

UNHCR, *Global Report 2011- Somalia,* Ginebra: 2011, http://www.unhcr.org/4fc880a70.html

UNISDR- Oficina para la Reducción de Desastres de la ONU, GAR, *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia un desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastre*. Naciones Unidas, 2015

UNISDR, "Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction" 2015

https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42809

WOOD, T., "Developing temporary protection in Africa" en *Forced Migration Review*, Nº 49, 2015

WORLD WATCH INSTITUTE, *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*. London: WWI, 2012.